

**TINJAUAN FIQH SIYASAH TERHADAP NETRALITAS APARATUR
SIPIL NEGARA DALAM PILKADA 2020 DI KABUPATEN LABUHAN
BATU SELATAN**

(Studi Kasus Kantor Bawaslu Kabupaten Labuhan Batu Selatan)

SKRIPSI

Oleh:

RIZKI WAHYUNI
NIM. 20.3.17.2095



**FAKULTAS SYARI'AH DAN HUKUM
UNIVERSITAS ISLAM NEGERI
SUMATERA UTARA
2021 M/1443 H**

**TINJAUAN FIQH SIYASAH TERHADAP NETRALITAS APARATUR
SIPIIL NEGARA DALAM PILKADA 2020 DI KABUPATEN LABUHAN
BATU SELATAN**

(Studi Kasus Kantor Bawaslu Kabupaten Labuhan Batu Selatan)

SKRIPSI

**Diajukan Sebagai Salah Satu bentuk Untuk Memperoleh Gelar Sarjana
Hukum (S-1) Dalam Ilmu Syari'ah Pada Jurusan Siyasaah Fakultas
Syari'ah dan Hukum UIN Sumatera Utara**

Oleh:

RIZKI WAHYUNI
NIM. 20.3.17.2095



**FAKULTAS SYARI'AH DAN HUKUM
UNIVERSITAS ISLAM NEGERI
SUMATERA UTARA
2021 M/1443 H**

PERSETUJUAN

**TINJAUAN FIQH SIYASAH TERHADAP NETRALITAS APARATUR
SIPIIL NEGARA DALAM PILKADA 2020 DI KABUPATEN LABUHAN
BATU SELATAN**

(Studi Kasus Kantor Bawaslu Kabupaten Labuhan Batu Selatan)

SKRIPSI

Oleh:

RIZKI WAHYUNI
20.3.17.2095

Menyetujui:

PEMBIMBING I

PEMBIMBING II

Rajin Sitepu, M.Hum
NIP. 19660309 199403 1 004

Putri Eka Ramadhani BB, M.Hum
NIP. 19820720 200901 2 007

Mengetahui,
Kepala Jurusan Siyasah
Fak. Syariah dan Hukum UIN SU

Dr. Irwansyah, MH
NIP. 19801011 201411 1 002

PENGESAHAN

Skripsi berjudul: **TINJAUAN FIQH SIYASAH TERHADAP NETRALITAS APARATUR SIPIL NEGARA DALAM PILKADA 2020 DI KABUPATEN LABUHAN BATU SELATAN (Studi Kasus Kantor Bawaslu Kabupaten Labuhan Batu Selatan)**. Telah dimunaqasyahkan dalam sidang Munaqasyah Fakultas Syariah dan Hukum UIN Sumatra Utara Medan, pada tanggal 08 September 2021.

Skripsi ini telah diterima sebagai syarat untuk memperoleh gelar Sarjana Hukum (S1) pada Jurusan Siyasa.

Medan, 08 September 2021
Panitia Sidang Munaqasyah Skripsi
Fakultas Syariah Dan Hukum
UIN-SU MEDAN

Ketua,

Sekretaris,

Dr. Irwansyah, MH
NIP. 19801011 201411 1 002

Syofiaty Lubis, MH
NIP. 19740127 200901 2 002

Anggota

Rajin Sitepu, M.Hum
Nip. 19660309 199403 1 004

Putri Eka Ramadhani Bb, M.Hum
NIP.19820720 200901 2 007

Dr. Syafruddin Syam, M.Ag
NIP. 19750531 200710 1 001

Syofiaty Lubis, MH
NIP. 19740127 200901 2 002

Mengetahui,
Dekan Fakultas Syariah Dan Hukum
UIN-SU Medan

Dr. H. Ardiansyah, Lc., M.Ag
NIP. 19760216 200212 1 002

PERNYATAAN KEASLIAN SKRIPSI

Saya yang bertanda tangan di bawah ini:

Nama : RIZKI WAHYUNI

Nim : 203172095

Jurusan/Fakultas : Siyasah/Syari'ah Dan Hukum

Judul Skripsi : **TINJAUAN FIQH SIYASAH TERHADAP NETRALITAS APARATUR SIPIL NEGARA DALAM PILKADA 2020 DI KABUPATEN LABUHAN BATU SELATAN (Studi Kasus Kantor Bawaslu Kabupaten Labuhan Batu Selatan).**

Menyatakan dengan sebenarnya bahwa Skripsi yang saya serahkan ini benar-benar merupakan hasil karya sendiri, kecuali kutipan-kutipan dari ringkasan yang seluruhnya telah saya jelaskan sumbernya. Saya bersedia menerima segala konsekuensinya apabila pernyataan saya ini tidak benar.

Medan, 22 September 2021

Yang membuat pernyataan

RIZKI WAHYUNI
NIM. 203172095

IKHTISAR

Skripsi ini berjudul : **“TINJAUAN FIQH SIYASAH TERHADAP NETRALITAS APARATUR SIPIL NEGARA DALAM PILKADA 2020 DI KABUPATEN LABUHAN BATU SELATAN (Studi Kasus Kantor Bawaslu Kabupaten Labuhan Batu Selatan)”**. Netralitas adalah suatu keadaan tidak memihak; netral. Netralitas Aparatur Sipil Negera mutlak diperlukan mengingat tugas dan kedudukan Aparatur Sipil Negara sebagai abdi negara, abdi masyarakat dan pelayan publik. Sebagai upaya menjaga netralitas Aparatur Sipil Negara dari pengaruh partai politik dan menjamin keutuhan, kekompakan, dan persatuan Aparatur Sipil Negara, serta agar memusatkan segala perhatian, pikiran dan tenaganya pada tugas yang dibebankan kepadanya, maka Aparatur Sipil Negara dilarang menjadi anggota dan/atau pengurus partai politik. Walau tidak tercatat sebagai anggota partai politik, namun Aparatur Sipil Negara di Kabupaten Labuhan Batu Selatan tersebut tidak memperbolehkan Tim Sukses Pasangan Calon lain dalam memasang Alat peraga/Baliho di seberang rumahnya. Hal tersebutlah yang menyebabkan perlunya mengadakan penelitian tentang netralitas Aparatur Sipil Negara dalam Pilkada Kabupaten Labuhan Batu Selatan tahun 2020 dan ditinjau menurut perspektif fiqh siyasah. Permasalahan dalam penelitian ini adalah, Bagaimana Aturan tentang Netralitas Aparatur Sipil Negara dalam Pilkada, Bagaimana Implementasi Aturan tentang Netralitas Aparatur Sipil Negara dalam Pelaksanaan Pilkada 2020 di Kabupaten Labuhan Batu Selatan, Bagaimana Tinjauan *Fiqh Siyasah* terhadap Netralitas Aparatur Sipil Negara dalam Pilkada 2020 di Kabupaten Labuhan Batu Selatan dan bagaimana Tinjauan Fiqh Siyasah tentang netralitas Aparatur Sipil Negeri (ASN) tersebut. Metode yang digunakan dalam penelitian ini yaitu penelitian lapangan (field research), bersifat yuridis empiris. Sumber data yang digunakan yaitu data primer dan data sekunder, metode pengumpulan data menggunakan metode interview/wawancara, observasi. Kemudian menganalisis data menggunakan metode analisis data yang bersifat kualitatif dengan menggunakan pendekatan berfikir induktif Setelah menggunakan metode dalam menemukan jawaban permasalahan, maka dapat disimpulkan bahwa Aparatur Sipil Negara dalam Pelaksanaan Pilkada 2020 di Kabupaten Labuhan Batu Selatan bersifat netral akan tetapi dipelaksanaannya terdapat pelanggaran Aparatur Sipil Negara karena telah melarang paslon lain untuk tidak memasang Alat peraga/baliho di seberang rumahnya. Menurut perspektif fiqh siyasah, pemimpin adalah orang yang menjadi perwakilan dari rakyat dan yang bertanggung jawab untuk mentaati, mengayomi, demi untuk mencapai Kemaslahatan manusia.

KATA PENGANTAR

بِسْمِ اللَّهِ الرَّحْمَنِ الرَّحِيمِ

Puji Syukur penulis ucapkan kehadiran Allah SWT, yang telah melimpahkan rahmat dan hidayahnya, khususnya kepada penulis, sehingga penulis bisa menyelesaikan Skripsi ini dengan judul **“TINJAUAN FIQH SIYASAH TERHADAP NETRALITAS APARATUR SIPIL NEGARA DALAM PILKADA 2020 DI KABUPATEN LABUHAN BATU SELATAN (Studi Kasus Kantor Bawaslu Kabupaten Labuhan Batu Selatan)”**. Sholawat dan Salam di sampaikan kepada Nabi Muhammad SAW, Keluarganya para sahabatnya suri tauladan bagi seluruh ummatnya.

Penulisan skripsi ini dimaksudkan untuk melengkapi persyaratan memperoleh gelar Sarjana Hukum pada Fakultas Syariah dan Hukum Universitas Islam Negeri Sumatra Utara. Dalam penulisan skripsi ini penulis memperoleh bantuan dari berbagai pihak, baik bersifat material maupun immaterial sehingga skripsi ini dapat terselesaikan dengan baik.

Oleh sebab itu, dengan segala hormat dan kerendahan hati penulis menyampaikan penghargaan yang setinggi-tingginya kepada:

1. Allah Swt yang setiap saat mencurahkan dan mengaruniakan nikmat yang begitu sangat luar biasa yang menghadirkan orang-orang hebat yang menjadi penyemangat dalam menyelesaikan skripsi ini.
2. Kedua orang tua dan saudara tercinta, Ayahanda tercinta Syahbir dan Ibu Laila Majnun yang dengan ikhlas tanpa keluh kesah mengasuh memberikan kebutuhan selama proses masa studi. Mendidik dan mengasuh penulis mulai dari kandungan sampai sekarang. Dan juga telah memberikan dukungan baik dari segi material maupun immaterial dalam menyelesaikan studi penulis. Dan tidak lupa ntuk saudaraku selaku abang kandung Pratu Mulia Sakti, Prada Khoirul Abdi, Dan kedua adikku yaitu Mauluddin dan Nurhidayah yang telah menyemangati penulis dalam menyelesaikan Skripsi.
3. Bapak Prof. Dr Syahrin Harahap Ma, Selaku Rektor Universitas Islam Negeri Sumatera Utara.

4. Bapak Dr. Ardiansyah, Lc., M, Ag Selaku Dekan Fakultas Syariah Dan Hukum Universitas Islam Sumatera Utara.
5. Bapak Dr. Irwansyah MH, Selaku Ketua Jurusan Siyasah yang telah bersedia meluangkan waktu, tenaga, memberikan pengarahan dalam proses menyelesaikan studi penulis. Ibu Syofiaty Lubis MH, Selaku Sekretaris Jurusan Siyasah
6. Ibu Afifah Rangkuti, M. Hum. Selaku Penasehat Akademik yang telah membantu dari awal hingga sampai saat ini Skripsi ini selesai.
7. Bapak Rajin Sitepu M.Hum, Selaku Pembimbing Skripsi I yang telah bersedia meluangkan waktu, tenaga, dan pikiran untuk memberikan pengarahan dan bimbingan dalam penyusunan Skripsi ini. Dan juga tidak lupa kepada Ibu Putri Eka Ramadhani BB M.Hum
8. Bapak Mahrizal S.Ag yang telah membantu saya penelitian di kantor Bawaslu, dan juga Kak Yulia selaku Staf yang turut membantu dalam menyelesaikan skripsi ini dengan memberikan pengetahuan tentang penelitian hukum adat pasahat pematang kepada penulis.
9. Abangda Dr Iwan Nasution, dan Abangda Syaddan Dintara Lubis M.H selaku abang senior dari kampung halaman yang telah banyak membimbing dan memotivasi.
10. Sahabat sekaligus Sepupu Nurhayati Siregar yang baik yang senantiasa memberikan semangat, masukan dan motivasi terbaik, semoga Allah melancarkan urusan nya. Adik Kos Manja, Siti Hamidah Siregar dan Dipa Pratama Rambe dan Meilyani Dasopang yang ikut memberi semangat dalam penyelesaian skripsi.
11. Rekan dan Sahabat mahasiswa Siyasah-C angkatan tahun 2017 yang telah memberikan semangat dan doa semoga rekan sekalian lancar segala urusannya. Terkhususnya kepada sahabat terbaik: Husnul Hayana daulay, Satria, Tia Tri Hardiyanti Harhap, Azzima Aulia Ummi Pulungan, Ibnu Atsir Zuhri, Muhammad Yasser, Sri Wahyuni, dan Wilda Ramadhani. Semoga Allah mempertemukan kembali dengan mendapat kesuksesan kedepannya.

Terima Kasih atas segala kebaikan yang telah diberikan, semoga dibalas oleh Allah Swt dengan yang lebih baik. Semoga amal yang kita lakukan dijadikan amal yang tiada putus pahalanya, dan bermanfaat di dunia maupun di akhirat.

Akhirnya penulis berharap semoga skripsi ini dapat berguna, khususnya bagi penulis dan bagi para pembaca umumnya.

Medan,.....2021

Penulis

RIZKI WAHYUNI
NIM. 203172095

DAFTAR ISI

HALAMAN PERSETUJUAN.....	i
HALAMAN PENGESAHAN	ii
PERNYATAAN.....	iii
IKHTISAR.....	iv
KATA PENGANTAR	v
DAFTAR ISI.....	viii

BAB I PENDAHULUAN

A. Latar Belakang Masalah.....	1
B. Rumusan Masalah	9
C. Tujuan Penelitian	9
D. Manfaat Penelitian	10
E. Batasan Istilah	10
F. Kajian Pustaka.....	11
G. Kajian Teori	12
H. Hipotesis.....	13
I. Metode Penelitian.....	13
1. Jenis Penelitian.....	13
2. Pendekatan Penelitian	14
3. Lokasi Penelitian.....	15
4. Sumber Data.....	15
a. Data Primer	15
b. Data Sekunder	15
5. Pengumpulan Data	15
a. Wawancara/ <i>Interview</i>	15
b. Observasi.....	16
6. Analisis Data	16
7. Sistematika Penulisan.....	16

BAB II TINJAUAN PUSTAKA

A. Defenisi dan Dasar Hukum	18
1. Pengertian Netralitas	18

2. Dasar Hukum Netralitas	20
3. Pengertian Aparatur Sipil Negara	24
4. Pemilihan Umum Kepala Daerah.....	27
B. Fiqh Siyasah	30
1. Pengertian Fiqh Siyasah	30
2. Ruang Lingkup Fiqh Siyasah	31
3. Jenis-Jenis Fiqh Siyasah.....	34
4. Siyasah Dusturiyah.....	35
5. Pemilihan Pemimpin Perspektif Fiqh Siyasah.....	37

BAB III GAMBARAN BAWASLU KABUPATEN LABUHAN BATU SELATAN

A. Alamat Kantor Bawaslu Kabupaten Labuhan Batu Selatan	42
B. Bawaslu dan Awal Mula Terbentuknya Bawaslu Kabupaten Labuhan Batu Selatan	44
C. Kelembagaan Organisasi Bawaslu Kabupaten Labuhan Batu Selatan.....	51
D. Struktur Organisasi Bawaslu Labuhan Batu Selatan	63
E. Tugas dan Wewenang Bawaslu Labuhan Batu Selatan	65

BAB IV HASIL PENELITIAN DAN PEMBAHASAN

A. Aturan Tentang Netralitas Aparatur Sipil Negara dalam Pemilihan Umum dan Pemilihan Umum Kepala Daerah	69
B. Implementasi dari Aturan Tentang Netralitas Aparatur Sipil Negara dalam Pelaksanaan Pemilihan Umum Kepala Daerah 2020 di Kabupaten Labuhan Batu Selatan	79
1. Pelanggaran-pelanggaran yang terjadi pada Pilkada 2020 di Kabupaten Labuhan Batu Selatan	82
2. Jumlah Pemilih Pegawai Negeri Sipil dan Pelanggaran terhadap Netralitas Aparatur Sipil Negara pada Pilkada 2020 di Kabupaten Labuhan Batu Selatan.....	83
3. Program dan Kegiatan Bawaslu Kabupaten Labuhan Batu Selatan untuk mewujudkan Netralitas Aparatur Sipil Negara dalam Pilkada 2020 di Kabupaten Labuhan Batu Selatan.....	84

C. Tinjauan Fiqh Siyasah Terhadap Aturan Tentang Netralitas Aparatur Sipil Negara dan Pelaksanaan Pemilihan Umum Kepala Daerah 2020 di Kabupaten Labuhan Batu Selatan	85
BAB V PENUTUP	
A. Kesimpulan	93
B. Saran.....	94
DAFTAR PUSTAKA	95
LAMPIRAN.....	99
RIWAYAT HIDUP	102

BAB I

PENDAHULUAN

A. Latar Belakang Masalah

Dengan perkembangan ilmu pengetahuan dan teknologi saat ini, departemen pemerintahan saat ini telah mengalami perubahan yang luar biasa. Salah satu perubahan tersebut adalah terwujudnya demokrasi dan tata pemerintahan yang baik. Terwujudnya sistem pemerintahan yang demokratis, bersih, dan berwibawa selalu menjadi permasalahan bagi masyarakat itu sendiri dan pemerintahannya.

Peristiwa dramatis yang membawa kondisi perekonomian kita saat ini sangat terpuruk sehingga sulit rasanya untuk bangkit kembali, merupakan tonggak kesadaran bagi kita semua agar kembali menata sistem pemerintahan yang baik pula. Adapun unsur dari penyelenggaraan pemerintahan yang sangat perlu diperhatikan dalam upaya reformasi itu adalah penataan pada aparatur pemerintah yang mencakup pada penataan kelembagaan dan birokrasi pemerintahan, sistemnya, serta pada penataan manajemen dan sumber daya dari pegawai (PNS).

Selama 32 Tahun, semasa pemerintahan Orde Baru (1967-1999), lembaga birokrasi pemerintahan tidak bisa digolongkan ke dalam tatanan yang demokratis. Birokrasi pemerintahan saat itu sangat kuat, sentralistik, dan otoritarian. Titik berat dalam kekuasaan berada pada tangan penguasa birokrasi di pemerintah, bukannya di tangan rakyat. Rakyat sebagai unsur paling pertama dari demokrasi tidak memiliki peran yang bisa mengontrol birokrasi pemerintah semaksimal mungkin. Dewan Perwakilan Rakyat (DPR) sebagai lembaga wakil Rakyat dalam

suatu sistem pemerintahan yang demokratis bersikap tidak selayaknya sebagai lembaga control rakyat. UUD 1945 yang lebih memberikan peraturan yang sangat besar kepada presiden sebagai pimpinan lembaga eksekutif, dimanfaatkan sedemikian rupa oleh pemerintah untuk lebih besar perannya ketimbang peran Rakyat.

Sementara itu selama pemerintahan Orde Baru, birokrasi pemerintah termasuk pegawai negeri sipilnya (PNS) dibuat untuk tidak netral dalam konsep *monoloyalitas*. Konsep ini digunakan untuk suatu kepentingan dalam satu golongan yang masih memerintah. Selama ini birokrasi pemerintah mempunyai sistem yang memihak pada kekuatan politik, bukannya memihak kepada rakyat pada umumnya. Oleh karna golongan yang memerintah selalu memenagkan mayoritas tunggal dalam pemilu.¹

Jika kita lihat kondisi pegawai pemerintahan saat ini masih terlihat sangat bersifat *Regulation based*. Hal ini dikarenakan selama 30 Tahun pemerintahan sebelum reformasi tidak terlalu memperhatikan kinerja dari pegawai pemerintahan, yang pada masa itu disebut dengan sebutan pegawai negeri sipil. Padahal, pada saat yang sama negara-negara tetangga kita sudah memiliki pegawai-pegawai pemerintahan yang kompeten dan juga professional. Singapura dikenal sebagai negara dengan public *Servant* yang terbaik di dunia. Dan negara tetangga kita lainnya seperti Malaysia dan juga Thailand mengikuti jejak dari singapura tersebut.²

¹ Miftah Thona, *Manajemen Kepegawaian Sipil di Indonesia Edisi Kedua*, (Jakarta: Kencana, 2016), hal. 1-2.

² Bambang Rudito dkk, *Aparatur Sipil Negara Pendukung Reformasi Birokrasi Edisi Pertama*, (Jakarta: Kencana, 2016), hal.13.

Undang-Undang Dasar Tahun 1945 pasal 1 ayat (2) telah mengamanatkan bahwa “Kedaulatan berada ditangan rakyat dan dilaksanakan menurut Undang-Undang Dasar” dan dalam rangka mewujudkan kedaulatan rakyat maka pemilihan umum diwujudkan agar tercapainya negara demokrasi.

Didalam Undang-Undang No. 08 tahun 2015 tentang Pemilihan Kepala Daerah pasal 22A ayat (1) menjelaskan bahwa:

Pengawasan, penyelenggaraan pemilihan menjadi tanggung jawab bersama Bawaslu, Bawaslu Provinsi, dan Panwas Kabupaten/Kota.³

Persoalan netralitas Aparatur Sipil Negara merupakan bagian dari salah satu isu hukum yang bersinggungan dengan esensi dari kebebasan berserikat sebagaimana telah diatur pada UUD NRI Tahun 1945. Oleh sebab itu, pemerintah bersama dengan Dewan Perwakilan Rakyat (DPR) menggunakan kewenangannya membuat sebuah pembatasan aktivitas Aparatur Sipil Negara yang salah satu pokoknya ialah pembatasan aktivitas Aparatur Sipil Negara atau disebut dengan netralitas. Hal ini dimaksudkan untuk memberikan sebuah bentuk kepastian hukum, kedayagunaan dan keadilan guna membatasi kekuasaan terhadap kemungkinan bergerakinya kekuasaan atas naluri atau kepentingan pribadi yang berujung pada sebuah penyalahgunaan kekuasaan (abuse of power). Seperti dikatakan oleh S.F. Marbun serta M. Mahfud MD bahwa suatu persoalan besar dibangsa ini dalam kehidupan bernegara ialah persoalan tentang netralitas pegawai negeri itu sendiri, dikarenakan secara teoritis sangat sulit dijumpai landasan yang bisa memberikan alasan yang benar bagi dimungkinkannya

³ Pasal 22A ayat (1) UU No.08 Tahun 2015 tentang Pemilihan Kepala Daerah

pegawai negeri untuk terlibat kedalam suatu kegiatan-kegiatan politik praktis itu sendiri.⁴

Dalam hal ini, menurut pendapat Bagir Manan mengenai jabatan merupakan lingkungan kerja yang tetap dengan bersifat abstrak dan dengan suatu fungsi tertentu, dan secara keseluruhannya memberikan cerminan kerja organisasi. Sifat Abstrak dalam suatu jabatan, mengharuskan pejabat yang diberi wewenang dan sikap tanggung jawab agar suatu jabatan bisa menjadi konkret serta fungsinya dapat diterapkan dengan sesuai.

Berdasarkan penjelasan tersebut, maka suatu organisasi adalah sebuah kumpulan daripada jabatan-jabatan yang membutuhkan pejabat untuk konkretisasi jabatan. Pengertian dari jabatan serta pejabat sebagaimana telah dikemukakan oleh tokoh Bagir Manan memang tergambar pada UUASN. Didalam UU tersebut diperjelas bahwa Pegawai Aparatur Sipil Negara terdiri dalam dua jenisnya, yaitu pegawai dengan berstatus Pegawai Negeri Sipil (PNS) serta Pegawai Pemerintah dalam Perjanjian Kerja (PPPK). Ketentuan ini diatur dalam Pasal 6 UUASN yaitu: “Pegawai ASN terdiri atas PNS dan PPPK.” Selain itu UUASN juga menggabungkan jenis-jenis dari pejabat, diantaranya ialah pejabat Administratif, Pejabat dalam Pimpinan Tinggi, Pejabat Fungsional, serta Pejabat Pembina Kepegawaian (Pasal 1 UU ASN). Sedangkan untuk jabatan Administrasi, UUASN memberikan 3 macam jenis sub jabatan, yaitu jabatan Administrator, jabatan Pengawas, serta jabatan pelaksana (Pasal 14 UUASN).

Didalam pasal 15 tersebut telah disebutkan pejabat dalam jabatan pelaksana bertanggung jawab dalam melakukan kegiatan pelayanan bersifat

⁴ Marbun, S.F dan M. Mahfud MD, *Pokok-pokok Hukum Administrasi Negara*, (Yogyakarta: Liberty, 1987), hal.69.

public dan administrasi pemerintahan serta pada pembangunan. Yang Artinya pada Pasal tersebut menjelaskan bahwa pegawai Aparatur Sipil Negara dalam tingkat pelaksanapun dikategorikan kedalam pejabat, yaitu pejabat pelaksana. Dengan demikian, maka semua Pegawai Aparatur Sipil Negara di daerah, baik dengan yang berstatus kedalam PNS maupun PPPK adalah pejabat pemerintahan atau dikenal dengan pejabat public. Sehingga Kepala Daerah dan Anggota Dewan Daerah juga masuk dalam kategori pejabat tersebut.⁵

Sebelum berbicara terlalu jauh mengenai Aparatur Sipil Negara, perlu kita ketahui apa yang dimaksud dengan Aparatur Sipil Negara. Pengertian Aparatur Sipil Negara itu masuk didalam Pasal 1 angka 1 UU No. 5 Tahun 2014 yang menjelaskan terkait Aparatur Sipil Negara adalah profesi bagi Pegawai Negeri Sipil yang bekerja didalam instansi pemerintah. Pegawai Negeri Sipil berdasarkan kamus umum dalam Bahasa Indonesia, ialah orang yang telah bekerja untuk pemerintah serta Negara.⁶

Pemerintah mengeluarkan Undang-undang Nomor 5 Tahun 2014 mengenai Aparatur Sipil Negara. Dalam Undang-undang ini menjelaskan dan mempertegas lagi dari Netralitas Pegawai Negeri Sipil (PNS) sebagai birokrat yang merupakan bagian dari Negara. Asas Netralitas itu berdasarkan Undang-undang Nomor 5 Tahun 2014 menjelaskan bahwa setiap pegawai Aparatur Sipil Negara tidak dibenarkan berpihak dari semua bentuk pengaruh baik dari manapun dan tidak dibenarkan memihak kepada sesuatu apapun. Netralitas juga bisa diuraikan dengan bersikap tidak ada keterlibatan antara pegawai negeri sipil atau

⁵ Tengku Saiful Bahri Johan, *Hukum Tata Negara dan Hukum Administrasi Negara Dalam Tataran Reformasi Ketatanegaraan Indonesia*, (Yogyakarta: Cv Budi Utama, 2018) , hal. 48-49.

⁶ Sri Hartini, *Hukum Kepegawaian Di Indonesia*, (Jakarta: Sinar Grafika, 2008), hal.31.

ikut serta langsung memihak dan mengkampanyekan pemilihan kepala daerah, pemilu, dan pilpres baik secara aktif maupun pasif.

Namun, pada setiap pemilihan umum digelar, akan selalu marak muncul pemberitahuan tentang individu yang melanggar prinsip netralitas. Berdasarkan fakta sejarah, kerentanan Pegawai Negeri Sipil (PNS) dalam politik praktik dipengaruhi oleh keterlibatan Pegawai Negeri Sipil (PNS) dalam menyukseskan salah satu calon kepala daerah atau menjadi tim sukses dari pasangan calon kepala daerah dengan iming-iming promosi jabatan.⁷

Maka dari itu sebagai abdi Negara yang ditugaskan untuk melayani masyarakat secara professional, Aparatur Sipil Negara sangat dituntut agar bersifat netral dalam pelaksanaan pilkada. Apalagi dalam setiap kegiatan pilkada Aparatur Sipil Negara selalu ada pandangan yang mengidentifikasi bahwa Aparatur Sipil Negara tidak bisa bersifat Netral.⁸

Menjelang pilkada 2020 pada Desember lalu, beredar Video penolakan pemasangan baliho salah satu paslon menjadi sorotan dikalangan masyarakat dan menimbulkan pro dan kontra antara pemerintah dan masyarakat. Yang mana didalam Video yang Beredar itu Paslon lain tidak diperbolehkan untuk memasang baliho dikawasan Rumah Aparatur Sipil Negara Kecamatan kampung Rakyat. Padahal diketahui pemasangan Baliho paslon lain sangat tidak mengganggu pekarangan rumah Aparatur Sipil Negara.

Permasalahan didalam *Fiqh Siyasah Dusturiyah* ialah hubungan diantara pemimpin di salah satu pihak dengan rakyatnya di pihak lainnya serta pada

⁷ Hartini, Sri, et.al, *Kebijakan Netralitas Politik Pegawai Negeri Sipil dalam Pemilu*, (Padjadjaran Jurnal Ilmu Hukum , Vol. 3, No.3, 2014), hal,17.

⁸ Tedi Sudrajat, Agus Mulyo Karsona, "Menyoal makna Netralitas Pegawai Negeri Sipil dalam Undang-undang Nomor 5 Tahun 2014 tentang Aparatur Sipil Negara" *Jurnal Media Hukum*, Fakultas Hukum UMY, hal.88.

kelembagaan-kelembagaan di dalam suatu masyarakat. Tentu saja ruang lingkup pada pembahasannya sangat meluas. Maka dari itu, di dalam kajian *Fiqh Siyasah Dusturiyah* biasa dibatasi hanya dengan membahas pengaturan dan perundang-undangan yang telah dituntut oleh hal ihwal kenegaraan berdasarkan segi persesuaian serta prinsip-prinsip dalam agama yang merupakan realisasi kemaslahatan pada manusia dan memenuhi kebutuhannya.

Apabila kita lihat dari sisi lain *Fiqh Siyasah Dusturiyah* ini dapat dibagi kepada:

- a. Didalam Bidang *Siyasah Tasri'iyah* terdapat didalamnya persoalan mengenai *ahlu halli wal aqli*, tentang perwakilan dalam persoalan rakyat. Hubungan kaum muslimin serta kaum non muslim didalam suatu Negara, seperti pada Undang-undang Dasar, atau undang-undang, peraturan pelaksanaan, dan peraturan daerah.
- b. Didalam Bidang *Siyasah Tahfidiyah*, termasuk didalamnya persoalan pada *imamah*, persoalan pada *bai'ah*, *wuzarah*, *waliy al-ahdi*, dan lainnya.
- c. Didalam Bidang *Siyasah Qadla'iyah*, termasuk di dalamnya dengan masalah- masalah pada peradilan.
- d. Didalam Bidang *Siyasah Idariyah*, termasuk didalamnya masalah-masalah administrative dan kepegawaian.⁹

Aparatur Sipil Negara dalam Islam dicontohkan seperti *Tabi'in* (pengikut). Yang mana dalam *Tabi'in* itu diwajibkan agar patuh serta taat kepada perintah dan peraturan yang dibuat oleh ulil amri (pemerintah). Istilah pegawai

⁹ H.A.,Djazuli, *Fiqh Siyasah:Implementasi Kemaslahatan Umat dalam Rambu-rambu Syaria*,(Jakarta: Kencana,2007), hal.47-48.

pemerintah di dalam Islam tidak terlepas dari sejarah Rasulullah dan para sahabatnya ketika memimpin pemerintahan.

Sedangkan didalam Islam seorang pegawai baik itu Pegawai Negeri Sipil dan Aparatur Sipil Negara harus Amanah dan Netral, dan harus berlaku Adil, tidak ada memihak dan berbuat curang. Masalah Keadilan, sebagaimana dibahas dalam Al-Quran:

يَا أَيُّهَا الَّذِينَ ءَامَنُوا كُونُوا قَوِّمِينَ بِالْقِسْطِ شُهَدَاءَ لِلّٰهِ وَلَوْ عَلَىٰ أَنْفُسِكُمْ أَوِ الْوَالِدَيْنِ
وَالْأَقْرَبِينَ ؕ إِن يَكُنْ غَنِيًّا أَوْ فَقِيرًا فَاللّٰهُ أَوْلَىٰ بِهِمَا ؕ فَلَا تَتَّبِعُوا الْهَوَىَٰ أَنْ تَعْدِلُوا ؕ
وَإِنْ تَلَوْا أَوْ تَعْرِضُوا فَإِنَّ اللَّهَ كَانَ بِمَا تَعْمَلُونَ خَبِيرًا

Artinya: Wahai orang-orang yang beriman jadilah kamu penegak keadilan, menjadi saksi karena Allah, walaupun terhadap dirimu sendiri atau terhadap ibu bapak dan kaum kerabatmu. (Jika dia yang terdakwa) kaya maupun miskin, maka Allah lebih tahu kemaslahatan (kebaikannya). Maka janganlah kamu mengikuti hawa nafsu karena ingin menyimpang dari suatu kebenaran. Dan jika kamu memutarbalikkan kata-kata atau enggan menjadi saksi, maka ketahuilah Allah maha mengetahui terhadap segala apa yang kamu kerjakan. Q.S An-Nisa:135

Ketidakadilan itu sendiri hanya dapat menyebabkan kerusakan, terlepas dari apakah orang yang salah berwenang akan mengamuk dan berkembang biak dengan nilai-nilai buruk mereka sendiri.

Berdasarkan Latar belakang diatas, Netralitas Aparatur Sipil Negara (ASN) Harus sejalan dan terealisasikan dengan baik guna mencapai kemaslahatan bersama seperti yang tertuang dalam UU Aparatur Sipil Negara (ASN) No.5

Tahun 2014. Agar tercapainya kesejahteraan antara pemimpin dan rakyat. Untuk itu Penulis memilih judul **“TINJAUAN FIQH SIYASAH TERHADAP NETRALITAS APARATUR SIPIL NEGARA DALAM PILKADA 2020 DI KABUPATEN LABUHAN BATU SELATAN (Studi Kasus Kantor Bawaslu Kabupaten Labuhan Batu Selatan)”**.

B. Rumusan Masalah

Berdasarkan pada latar belakang dalam masalah tersebut, Maka dapat ditetapkan rumusan masalah penelitian ini adalah:

1. Bagaimana Aturan tentang Netralitas Aparatur Sipil Negara dalam Pilkada?
2. Bagaimana Implementasi Aturan tentang Netralitas Aparatur Sipil Negara dalam Pelaksanaan Pilkada 2020 di Kabupaten Labuhan Batu Selatan?
3. Bagaimana Tinjauan *Fiqh Siyasah* terhadap Netralitas Aparatur Sipil Negara dalam Pilkada 2020 di Kabupaten Labuhan Batu Selatan?

C. Tujuan Penelitian

Adapun tujuan Dari Rumusan Masalah di atas ditetapkan antara lain sebagai berikut:

1. Untuk Mengetahui Bagaimana aturan mengenai Netralitas Aparatur Sipil Negara dalam Pemilihan Umum Kepala Daerah.
2. Untuk Mengetahui bagaimana Netralitas Aparatur Sipil Negara dalam Pilkada 2020 di Kabupaten Labuhan Batu Selatan.
3. Untuk Mengetahui bagaimana Tinjauan *Fiqh Siyasah* terhadap aturan mengenai Netralitas Aparatur Sipil Negara dalam Pemilihan Umum.

D. Manfaat Penelitian

1. Secara Teoritis Sebagai Berikut:
 - a. Salah satu syarat untuk mencapai gelar sarjana Hukum (S1) Pada jurusan Siyasah Fakultas Syariah dan Hukum UIN SU Medan.
 - b. Menambah pengetahuan dan wawasan bagi peneliti khususnya mengenai Netralitas Aparatur Sipil Negara dalam Pemilihan Kepala Daerah dan Wakil Kepala Daerah.
 - c. Untuk menambah pengetahuan tentang bagaimana seharusnya bentuk dari Netralitas Aparatur Sipil Negara dalam Pilkada 2020 ditinjau dari Fiqh Siyasah.
2. Adapun Secara Praktis antara lain:
 - a. Hasil penelitian diharapkan bermanfaat dalam menyelenggarakan pilkada secara adil demi kepentingan umum. Dan penelitian ini diharapkan sebagai motivasi agar terealisasi nya pilkada yang lebih efektif, sehingga Netralitas Aparatur Sipil Negara dapat dijamin.

E. Batasan Istilah

Netralitas yang dimaksud dengan pelanggaran janji, yaitu kewajiban negara untuk melaksanakan prestasi dengan instrumen sipil, yaitu dalam rangka pencapaian cita-cita bangsa dan pencapaian tujuan nasional, sebagaimana tertuang dalam Pembukaan UUD 1945. Untuk Negara Kesatuan Republik Indonesia perlu dibentuk lembaga sipil nasional yang jujur, profesional, netral, bebas dari campur tangan politik dan nepotisme serta mampu menjalankan tugasnya.¹⁰

¹⁰ <https://jdih.kemenkeu.go.id/fulltext/2014/5TAHUN2014UU.htm>

F. Kajian Pustaka

Untuk menghindari penelitian dengan objek yang sama, maka sangat diperlukan didalam nya kajian terdahulu. Berdasarkan pengamatan dan kajian yang telah dilakukan terhadap beberapa sumber kepustakaan dan terkait dengan permasalahan yang dibahas dalam proposal ini, namun karakteristiknya berbeda.

Dalam pembahasan Skripsi yang berjudul “ Tinjauan Fiqh Siyash Terhadap Netralitas Aparatur Sipil Negara pada Pilkada Kota Bandar Lampung Studi Kasus dikantor Kecamatan Teluk Betung selatan Bandar Lampung”, oleh Abdillah Afandi, mahasiswa UIN Raden Intan Lampung, hasil penelitiannya menyimpulkan bahwa dalam terjadi ketidak Netralan didalam Kantor Kecamatan Teluk Betung yang turut serta membantu tim sukses calon walikota Bandar Lampung.

Dalam pembahasan Skripsi yang berjudul “ Netralitas Aparatur Sipil Negara terhadap Pemilu 2019 Menurut Uu No. 5 Tahun 2014 mengenai Aparatur Sipil Negara Studi Kasus Wawancara Ustadz Abdul Somad dengan bapak Prabowo Subianto”, oleh Lia Sefiani, mahasiswi UIN Ar-Raniry Darussalam Banda Aceh, hasil penelitiannya menyimpulkan bahwa dalam Video Wawancara antara Ustadz Abdul Somad selaku dosen UIN Suska dengan Prabowo Subianto viral karna dikira didalam video tersebut diduga melanggar aturan Netralitas PNS.

G. Kajian Teori

Pada kata *Faqaha* dijelaskan dalam Al-Quran sebanyak 20 kali, dan 19 kali diantaranya diterapkam untuk pengertian (kedalaman ilmu yang bisa diambil manfaat darinya. Berbeda dengan ilmu yang sudah berbentuk pasti (*qath'i*), fiqh

merupakan “ilmu” tentang hukum yang tidak pasti (*zhanni*). Menurut Istilah, Fiqh ialah:

العلم بالأحكام الشرعية العملية المستنبطة من أدلتها التفصيلية

“Ilmu atau pemahaman tentang hukum-hukum syariat yang bersifat amaliah, yang digali dari dalil-dalilnya yang rinci (tafsili)”

”Fiqh itu sendiri luas cakupannya terhadap berbagai aspek kehidupan manusia pada umumnya. Disamping membahas pembahasan mengenai hubungan manusia pada tuhan (*Ibadah*), Fiqh itu sendiri juga membicarakan aspek hubungan antara sesama manusia dengan secara luas (*Muamalah*). Pada Aspek muamalah inipun bisa dibagi kembali jadi *jinayah*, (pidana) *Munakahat* (perkawinan) *mawaris* (kewarisan), *mura’at* (hukum acara), *Siyasah* (Politik/ketatanegaraan), dan *al-ahkam al-daulyah* (hubungan internasional).

Kata “Siyasah” itu sendiri berasal daripada kata sasa, yang memiliki arti mengatur, mengurus, serta memerintah; atau pada pemerintahan, politik serta pembuatan kebijaksanaan. Pengertian pada Kebahasan ini mengisyaratkan tujuan dari siyasah ialah mengatur, mengurus serta membuat suatu kebijaksanaan atas suatu yang lebih bersifat politis agar mencakup sesuatu.

Secara Terminologi Abdull Wahab Khallaf mendefenisikan siyasah adalah “pengaturan perundang-undangan yang telah diciptakan untuk bisa memelihara ketertiban serta kemaslahatan dan dapat mengatur keadaan. Sementara tokoh Louis Ma’luf menyebutkan batasan siyasah itu ialah “mnciptakan kemaslahatan pada manusia dengan memberi bimbingan kepada mereka untuk kejalan keselamatan. Adapun menurut Ibn Manzhur mendefenisikan siyasah itu ialah “mengatur atau bisa dikatakan memimpin sesuatu yang mengantar manusia

kedalam kemaslahatan”. Dari gambaran tersebut telah jelaslah bahwa Fiqh Siyasa merupakan gambaran dari pada ulama Mujtahid mengenai hukum syariat dan hubungannya dengan permasalahan kenegaraan.¹¹

H. Hipotesis

Menurut penelitian awal diatas penulis memahami bahwa Kegiatan politik oleh Aparatur Sipil Negara di Kecamatan Kampung Rakyat tidak Netral, namun untuk mengetahui kebenarannya penulis melakukan penelitian lebih dalam.

I. Metode Penelitian

Agar lebih memudahkan pemahaman dalam melihat dan menggambarkan cara kerja penelitian skripsi ini peneliti mengambil langkah-langkah dalam metodologi penelitian antara lain:

1. Jenis Penelitian

Dari hasil analisis tersebut kita dapat melihat dan menarik kesimpulan, yaitu cara berpikir yang menarik Kesimpulan umum berdasarkan fakta tertentu. Menurut pendapat Kartini Kartono, penelitian lapangan (*field research*) merupakan penelitian dilapangan yang dilakukan dalam kehidupan yang sebenarnya dan semestinya. Dimana penelitian ini dilakukan di Kantor Bawaslu Kabupaten Labuhan Batu Selatan,terkait dengan Netralitas Aparatur Sipil Negara.

Metode Kualitatif sering digunakan untuk langsung menganalisis data di lapangan dan menyusun teorinya (lebih bersifat induktif). Teori yang dihasilkan

¹¹ Muhammad Iqbal, *Fiqh Siyasa Kontekstualisasi Doktrin Politik Islam* , (Kencana: Prenadamedia Group, 2018), hal.8.

lebih bersifat substantive (hanya berlaku pada latar tertentu saja) karna bersumber pada data lokal.¹²

Menurut Greswell (1998), penelitian kualitatif sebagai suatu gambaran yang kompleks, yang pada dasarnya meneliti kata-kata, laporan terinci berdasarkan pandangan responden, serta melakukan studi dalam situasi yang di alaminya. Penelitian kualitatif merupakan riset yang lebih bersifat deskriptif dan lebih cenderung menggunakan suatu analisis dengan pendekatan induktif proses serta makna (perspektif subjek) lebih ditonjolkan kedalam penelitian kualitatif itu sendiri. Penelitian kualitatif biasa dilakukan pada kondisi alamiah yang bersifat penemuan.¹³

2. Pendekatan Penelitian

Metode pendekatan Penelitian ini menggunakan pendekatan Yuridis Empiris, yang mana menganalisis permasalahan yang dikaji dengan cara memadukan bahan hukum yang ada dengan semua kejadian yang ada dilapangan sesuai dengan kenyataan sosial. Pendekatan Yuridis Empiris ini merupakan pendekatan yang dilakukan dengan cara menggali segala informasi yang ada dan melakukan penelitian guna mengetahui secara lebih jauh tentang permasalahan yang dibahas. Dalam hal ini peneliti melakukan wawancara kepada masyarakat, dan kepada Tim kemenangan salah satu paslon.

¹² Wayan Suwendra, *Metodologi Penelitian Kualitatif dalam Ilmu Sosial, Pendidikan, Kebudayaan dan Keagamaan*, (Bandung : Nilacakra, 2018), hal, 9.

¹³ Juliansyah, *Metodologi Penelitian: Skripsi, Tesis, Disertasi, dan Karya Ilmiah*, (Jakarta: Kencana, 2017), hal.33.

3. Lokasi Penelitian

Adapun tempat atau lokasi yang menjadi objek penelitian penulis adalah Kantor Bawaslut Kabupaten Labuhan Batu Selatan.

4. Sumber Data

Sumber data adalah tempat dimana suatu data itu diperoleh, adapun sumber data dalam penelitian ini diantara lain:

a. Data Primer

Data primer merupakan suatu data pokok yang didapat langsung dari objek penelitian. Sumber dari data ini memberikan data penelitian dengan berdasarkan secara langsung. Data primer yang dimaksudkan dalam penelitian ini bisa diperoleh melalui wawancara langsung penulis terhadap Aparatur Sipil Negara, masyarakat, Tim Sukses Paslon dan Ketua dan Jajaran Bawaslu Kabupaten Labuhan Batu Selatan

b. Data Sekunder

Data sekunder merupakan data yang didapat dari data primer itu sendiri yang berkenaan dengan Netralitas Aparatur Sipil Negara seperti buku dengan pembahasan ini, serta sumber-sumber lainnya seperti hasil laporan penelitian, yang bersumber dari buku, jurnal, artikel, dan sumber lainnya serta yang masih ada kaitanya dengan suatu tema yang telah dibahas sebagai pelengkap yang bisa dikolaborasikan pada data primer.

5. Pengumpulan Data

a. Wawancara/ *Interview*

Wawancara merupakan suatu metode penelitian yang bertujuan untuk mendapatkan suatu keterangan atau suatu pendirian secara struktur daripada pihak

seorang responden dengan berbicara dan bertatap muka langsung dengan orang tersebut atau narasumber tersebut yaitu dengan mewawancarai pihak dari Aparatur Sipil Negara, masyarakat dan Ketua atau Jajaran dari Bawaslu Kabupaten Labuhan Batu Selatan.

b. Observasi

Observasi merupakan pengamatan serta pencatatan yang secara sistematis terhadap suatu apa yang terjadi dalam objek suatu penelitian. Sebagai alat dalam pengumpulan data ini digunakan untuk mengukur proses atau tingkah laku suatu kegiatan serta yang bisa diamati baik itu dalam situasi sebenarnya ataupun dalam suatu situasi buatan. Dalam penelitian ini bisa diterapkan secara langsung oleh peneliti dengan objek yang diteliti dan diselidiki dan pengamatan tidak dilakukan saat berlangsung.

6. Analisis Data

Pada Aspek pendekatan Kualitatif yaitu Etnografis, tugas lapangan, soft data, interaksionalisme simbolik, naturalistic, deskriptif, pengamatan dengan keterlibatan peran, fenomenologi, data dokumenter studi kasus, studi sejarah deskriptif, studi lingkungan kehidupan, observasi, review dokumen, partisipan observer dan story. Didapat dari hasil menganalisis tersebut bisa dijumpai serta diperoleh kesimpulan induktif, yaitu dengan cara berfikir dalam mengambil suatu kesimpulan secara umum yang didasarkan dengan fakta bersifat khusus.¹⁴

7. Sistematika Penulisan

Adapun sistematika penulisan yang menggambarkan isi dari penelitian ini dibagi menjadi 5 bab yaitu:

¹⁴ Febri Endra, *Pengantar Metodologi Penelitian (Statistika Praktis)*, (Malang: Zifatama Zawara, 2017), hal.35.

BAB I Pendahuluan, yang meliputi Latar belakang masalah, Rumusan masalah, Tujuan dari penelitian, Manfaat dari penelitian, Batasan istilah, Kajian Pustaka, Kajian Teori, Hipotesis, Metode Penelitian, dan Sistematika Pembahasan.

BAB II Pembahasan, merupakan Landasan Teori terkait seputar permasalahan yang ada dalam penelitian, kemudian kajian dari Fiqh Siyasah, baik itu dari pandangan Siyasah Dusturiyah, dan Siyasah Idariyah masalah administrative dan kepegawaian.

BAB III, merupakan tentang gambaran umum tempat penelitian, serta ketidak Netralan Aparatur Sipil Negara (ASN) dalam penyelenggaraan pilkada.

BAB IV, Tinjauan Fiqh Siyasah Terhadap Netralitas Aparatur Sipil Negara (ASN) dalam Pilkada 2020.

BAB V Pentutup, dalam bab ini penulis membahas mengenai kesimpulan akhir,dan saran.

BAB II

TINJAUAN PUSTAKA

A. Defenisi dan Dasar Hukum

1. Pengertian Netralitas

Netralitas menurut Kamus Besar Bahasa Indonesia (KBBI) adalah keadaan dan sikap netral, dalam artian tidak memihak, atau disebut bebas. Menurut Nuraida Mokhsen (2018) netralitas Aparatur Sipil Negara mengandung makna *impartiality* yaitu bebas kepentingan, bebas intervensi, bebas pengaruh, adil, objektif, dan tidak memihak.¹⁵ Sementara itu menurut Marbun dalam Sri Hartini (2009) menyampaikan bahwa netralitas adalah bebasnya Pegawai Negeri Sipil dari pengaruh kepentingan partai politik tertentu atau tidak memihak untuk kepentingan partai politik tertentu atau dikatakan tidak berperan dalam suatu proses politik.¹⁶

Apabila dikaitkan dengan penyelenggaraan Pilkada, netralitas dapat didefenisikan sebagai perilaku tidak memihak, atau tidak terlibat yang ditunjukkan birokrasi pemerintah dalam masa kampanye kandidat kepala daerah diajang pemilukada baik secara diam-diam maupun terang-terangan,¹⁷ Sedangkan menurut La Ode Muh. Yamin (2013), ada dua indikator utama dari netralitas politik, yaitu:

¹⁵ Mokhsen, Nuraida. *FGD Sistem Pengawasan KASN Terhadap Pelaksanaan Asas Netralitas ASN*, Jakarta 21 Mei 2018

¹⁶ Sri Hartini, Penegakan Hukum Netralitas Pegawai Negeri Sipil (PNS), *Jurnal Dinamika Hukum* Vol. 9, No. 3 (2009) *Publisher*; bahan ini diambil dari Watunglawar, Matias Neis *Dalam Perwujudan Asas Netralitas Birokrasi Dalam UU Nomor 5 Tahun 2014 tentang ASN*, jember (2015)

¹⁷ Muh, Amin. La Ode 2013. *Netralitas Birokrat Pemerintahan pada Dinas Pendidikan Kota Makasar dalam pemilukada di kota makasar (pemilihan Walikota Makasar tahun 2008)*

- a) Tidak terlibat, dalam artian tidak menjadi tim sukses calon kandidat pada masa kampanye atau menjadi peserta kampanye baik dengan menggunakan atribut partai atau atribut PNS.
- b) Tidak memihak, dalam arti tidak membantu dalam membuat keputusan dan/atau tindakan yang menguntungkan salah satu pasangan calon, tidak mengadakan kegiatan yang mengarah kepada keberpihakan terhadap salah satu pasangan calon Kepala Daerah/Wakil Kepala Daerah pada masa kampanye meliputi pertemuan, ajakan, himbauan, seruan, atau pemberian barang kepada PNS dalam lingkup unit kerjanya, anggota keluarga, dan masyarakat, serta tidak membantu dalam menggunakan fasilitas negara yang terkait dengan jabatan dalam rangka pemenangan salah satu calon pasangan Kepala Daerah/Wakil Kepala Daerah pada masa kampanye.

Menurut Prof. Dr.Eko Prasjo (2018) menyampaikan bahwa netralitas adalah sebagai salah satu dalam penyelenggaraan kebijakan dan manajemen ASN
Esensi Netralitas adalah:

- a) Komitmen, integritas moral dan tanggung jawab pada pelayanan public
- b) Menjalankan tugas secara professional dan tidak berpihak
- c) Tidak melakukan pelanggaran konflik kepentingan dalam tugasnya
- d) Tidak menyalahgunakan tugas, status, kekuasaan dan jabatannya¹⁸

¹⁸ Prasjo, Eko. *FGD Sistem Pengawasan KASN Terhadap Pelaksanaan Asas Netralitas ASN*, Jakarta 21 Mei 2018

2. Dasar Hukum Netralitas

Pengawasan Netralitas ASN memiliki dasar hukum yang menjadi acuan dalam melaksanakan pengawasan. Landasan hukum dalam pengawasan netralitas ASN adalah sebagai berikut:

- I. Undang Undang Nomor 5 Tahun 2014 Tentang Aparatur Sipil Negara (ASN)
 - a) Pasal 2 huruf f, menyatakan bahwa salah satu asas penyelenggaraan kebijakan dan manajemen ASN adalah “Netralitas”. Asas Netralitas ini berarti bahwa setiap pegawai ASN tidak berpihak dari segala bentuk pengaruh manapun dan tidak memihak kepada kepentingan siapapun.
 - b) Pasal 87 ayat 4 huruf b, menyatakan bahwa PNS diberhentikan dengan tidak hormat karena menjadi anggota dan/atau partai politik.
 - c) Pasal 119 dan Pasal 123 ayat 3, berdasarkan putusan Mahkamah Konstitusi Nomor 41/PUU-XIII/2014 Tanggal 6 Juli 2015, “ PNS yang mencalonkan diri atau dicalonkan menjadi Gubernur/Wakil Gubernur, Bupati/Wakil Bupati, Walikota/Wakil Walikota” PNS yang tidak melaksanakan ketentuan tersebut dijatuhi sanksi hukuman disiplin.
- II. Undang-Undang Nomor 10 Tahun 2016 Tentang Perubahan Kedua Atas Undang-Undang Nomor 1 Tahun 2015 Tentang Penetapan Peraturan Pemerintah Nomor 1 Tahun 2014 Tentang Pemilihan Gubernur, Bupati dan Walikota menjadi Undang-Undang

a) Pasal 70 ayat 1 huruf b

Pasangan calon dilarang melibatkan Aparatur Sipil Negara, Anggota Kepolisian Negara Republik Indonesia dan Anggota Tentara Nasional Indonesia.

b) Pasal 70 ayat 1 huruf c

Pasangan Calon dilarang melibatkan Kepala Desa atau sebutan lain/lurah dan perangkat desa atau sebutan lain/perangkat kelurahan.

c) Pasal 71 ayat 1

Pejabat Negara, Pejabat Daerah, Pejabat Aparatur Sipil Negara, Anggota TNI/POLRI, dan Kepala Desa atau sebutan lain/lurah dilarang membuat keputusan dan/atau tindakan yang menguntungkan atau merugikan salah satu pasangan calon.

d) Pasal 71 ayat 2

Gubernur atau Wakil Gubernur , Bupati atau Wakil Bupati, Walikota atau Wakil Walikota dilarang melakukan penggantian pejabat 6 (enam) bulan sebelum tanggal penetapan pasangan calon sampai dengan akhir masa jabatan kecuali mendapat persetujuan tertulis dari menteri.

e) Pasal 71 ayat 3

Gubernur atau Wakil Gubernur, Bupati atau Wakil Bupati, Walikota atau Wakil Walikota dilarang menggunakan kewenangan program dan kegiatan yang menguntungkan atau merugikan salah satu pasangan calon baik di daerah sendiri maupun di daerah lain dalam

waktu 6 (enam) bulan sebelum tanggal penetapan pasangan calon sampai dengan penetapan pasangan calon terpilih.

f) Pasal 71 ayat 4

Ketentuan sebagaimana dimaksud pada pasal 71 ayat (1) dengan ayat (3) berlaku juga untuk penjabat Gubernur atau penjabat Bupati/Walikota.

III. PP Nomor 42 Tahun 2004 Tentang Pembinaan Jiwa Korps dan Kode Etik Pegawai Negeri Sipil

- a) Pasal 11 huruf c menyatakan bahwa dalam hal etika terhadap diri sendiri PNS wajib menghindari konflik kepentingan pribadi, kelompok ataupun golongan. Maka PNS dilarang melakukan perbuatan yang mengarah pada keberpihakan salah satu calon atau perbuatan yang mengindikasikan terlibat dalam politik praktik/berafiliasi dengan partai politik, semisal:
- b) PNS dilarang melakukan pendekatan terhadap partai politik terkait rencana pengusulan dirinya ataupun orang lain sebagai bakal calon Kepala Daerah/Wakil Kepala Daerah.
- c) PNS dilarang memasang spanduk/baliho yang mempromosikan dirinya ataupun orang lain sebagai bakal calon Kepala Daerah/Wakil Kepala Daerah.
- d) PNS dilarang mendeklarasikan dirinya sebagai bakal calon Kepala Daerah/Wakil Kepala Daerah.

- e) PNS dilarang menghadiri deklarasi bakal calon/bakal pasangan calon Kepala Daerah/Wakil Kepala Daerah dengan atau tanpa menggunakan atribut bakal pasangan calon/atribut partai politik.
- f) PNS dilarang mengunggah, menanggapi (seperti like, komentar, dan sejenisnya) atau menyebarluaskan gambar/foto bakal calon/bakal pasangan calon Kepala Daerah, visi misi bakal calon/bakal pasangan calon Kepala Daerah, maupun keterkaitan lain dengan bakal calon/bakal pasangan calon Kepala Daerah melalui media Online maupun media sosial.
- g) PNS dilarang melakukan foto bersama dengan bakal calon kepala Daerah/Wakil Kepala Daerah dengan mengikuti symbol tangan/gerakan yang digunakan sebagai bentuk keberpihakan.
- h) PNS dilarang menjadi pembicara/narasumber pada kegiatan pertemuan partai politik.
- i) Berdasarkan Pasal 15 ayat (1), menyatakan bahwa terhadap pelanggaran tersebut pada angka 1 dikenakan sanksi moral.
- j) Berdasarkan Pasal 16, menyatakan bahwa atas rekomendasi Majelis Kode Etik (MKE) PNS yang melakukan pelanggaran kode etik selain dikenakan sanksi moral, dapat dikenakan tindakan administrative sesuai dengan peraturan perundang-undangan.
- k) Tindakan administrative sebagaimana dimaksud pada angka 3 dapat berupa sanksi hukuman disiplin ringan maupun hukuman disiplin berat sesuai dengan pertimbangan Tim Pemeriksa.

- l) Penjatuhan hukuman disiplin sebagaimana dimaksud pada angka 4 tetap dilaksanakan sesuai dengan tata cara yang telah diatur dalam Peraturan Pemerintah Nomor 53 Tahun 2010 tentang Disiplin PNS dan Peraturan Kepala Badan Kepegawaian Negara Nomor 21 Tahun 2010 tentang Ketentuan Pelaksanaan Peraturan Pemerintah Nomor 53 Tahun 2010 tentang Disiplin PNS.
- m) Dalam hal ini PNS yang diduga melakukan pelanggaran kode etik sebagaimana dimaksud pada angka 1 adalah PNS selain Sekretaris Daerah, Pembentukan Majelis Kode Etik dan Tim Pemeriksa dilakukan oleh Pejabat Pembina Kepegawaian Instansi PNS yang bersangkutan.
- n) Dalam hal PNS yang diduga melakukan pelanggaran kode etik sebagaimana dimaksud pada angka 6 adalah Sekretaris Daerah Kabupaten/kota, Pembentukan Majelis Kode Etik dan Tim Pemeriksa dilakukan oleh Gubernur sebagai Wakil Pemerintah Pusat.
- o) Dalam hal PNS yang diduga melaksanakan pelanggaran kode etik sebagaimana dimaksud pada angka 1 adalah Sekretaris Daerah Provinsi, pembentukan Majelis Kode Etik dan Tim Pemeriksa dilakukan oleh Menteri Dalam Negeri.

3. Pengertian Aparatur Sipil Negara

Aparatur adalah perangkat alat negara/pemerintah; para pegawai negeri; penyelenggaraan pemerintahan. Jadi, Aparatur Sipil Negara adalah alat

perlengkapan negara yang mempunyai tugas, wewenang dan tanggung jawab melaksanakan roda pemerintahan sehari-hari.

a) Jenis Pegawai Aparatur Sipil Negara

Pegawai ASN terdiri dari pegawai tetap yang disebut pegawai negeri sipil (PNS) dan pegawai pemerintah yang pengangkatannya berdasarkan kontrak atau disingkat PPPK. PNS merupakan Pegawai ASN yang diangkat sebagai pegawai tetap oleh Pejabat Kepegawaian dan memiliki Nomor Induk Pegawai (NIP) secara Nasional. Sedangkan PPPK merupakan Pegawai ASN yang diangkat sebagai pegawai dengan perjanjian kerja oleh Pejabat Pembina Kepegawaian sesuai dengan kebutuhan instansi pemetintah dan ketentuan Undang-undang.¹⁹

b) Fungsi dan Tugas Pegawai Aparatur Sipil Negara

a) Fungsi Pegawai ASN sebagaimana dijelaskan dalam Pasal 10 UU No. 5

tahun 2014 tentang ASN adalah sebagai berikut:

1. Pelaksana Kebijakan Publik
2. Pelayan Publik
3. Perekat dan pemersatu bangsa

b) Tugas Pegawai ASN sebagaimana dijelaskan dalam Pasal 11 UU No. 5

tahun 2014 tentang ASN adalah sebagai berikut:

1. Melaksanakan Kebijakan Publik yang dibuat oleh Pejabat Pembina Kepegawaian sesuai dengan ketentuan Peraturan Perundang Undangan
2. Memberikan pelayanan public yang professional dan berkualitas

¹⁹ Miftah, Thoha. *Manajemen Kepegawaian Sipil di Indonesia*, (Jakarta: Prenadamedia Group, 2014), hal.276.

3. Mempererat persatuan dan kesatuan Negara Kesatuan Republik Indonesia

c) Kewajiban Pegawai Aparatur Sipil Negara

Bukan hanya hak pegawai Aparatur Sipil Negara yang harus dipenuhi oleh negara, tetapi juga pegawai ASN mesti melakukan kewajiban yang telah ditetapkan sesuai dengan ketentuan Peraturan Perundang-undangan. Adapun menurut pasal 23 UU No. 5 tahun 2014 tentang ASN menyebutkan bahwa pegawai ASN wajib:

1. Setia dan taat pada Pancasila, Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia tahun 1945, Negara Kesatuan Republik Indonesia, dan pemerintah yang sah
2. Menjaga persatuan dan kesatuan
3. Melaksanakan kebijakan yang dirumuskan pejabat pemerintah yang berwenang
4. Menaati ketentuan peraturan perundang-undangan
5. Melaksanakan tugas kedinasan dengan penuh pengabdian, kejujuran, kesadaran, dan tanggung jawab
6. Menunjukkan integritas dan keteladanan dalam sikap, perilaku, ucapan dan tindakan kepada setiap orang, baik di dalam maupun diluar kedinasan
7. Menyimpan rahasia dan hanya dengan mengemukakan rahasia jabatan dengan ketentuan peraturan perundang-undangan
8. Bersedia ditempatkan di seluruh wilayah Negara Kesatuan Republik Indonesia

4. Pemilihan Umum Kepala Daerah

Pemilihan Umum Sebagai Sarana Kedaulatan Rakyat, Undang-Undang Dasar Tahun 1945 pasal 1 ayat (2) telah mengamanatkan bahwa “Kedaulatan rakyat dalam Kamus Besar Bahasa Indonesia (KBBI) ialah kekuasaan tertinggi ada pada rakyat. Dalam hal ini dimaksudkan bahwa rakyat memiliki kekuasaan tertinggi dalam negara. Namun dalam penyelenggaraan kekuasaan tersebut tetap mengacu pada UUD 1945. Dan dalam rangka mewujudkan kedaulatan rakyat maka pemilihan umum diwujudkan agar tercapainya negara demokrasi.

Ibnu Tricahyo mengatakan bahwa pemilihan umum merupakan instrument untuk mewujudkan kedaulatan rakyat yang bermaksud membentuk pemerintahan yang abash serta sarana mengartikulasikan aspirasi dan kepentingan rakyat.²⁰ Dengan adanya partisipasi dari rakyat dalam memberikan suaranya guna memilih wakil rakyat, serta merupakan bukti adanya upaya untuk mewujudkan demokrasi. Senada dengan hal itu, Pemilihan Umum secara operasional menurut Umaruddin Masdar adalah pemberian suara oleh rakyat melalui pencoblosan tanda gambar untuk memilih wakil rakyat²¹

Pengertian Pemilihan Kepala Daerah dan Wakil Kepala Daerah berdasarkan pasal 1 ayat (1) Peraturan Pemerintah Republik Indonesia Nomor 6 Tahun 2005 tentang Pemilihan, Pengesahan, Pengangkatan dan Pemberhentian, Kepala Daerah dan Wakil Kepala Daerah jo Peraturan Pemerintah Nomor 49 Tahun 2008 tentang Perubahan atas PP Nomor 6 Tahun 2005 adalah: “Sarana pelaksanaan kedaulatan rakyat di wilayah Provinsi dan/atau Kabupaten/kota

²⁰ IbnuTricahyono, *Reformasi Pemilihan umum Menuju Pemisahan Pemilihan Umum Nasional dan Lokal*, (Malang: In Trans Publishing, 2009), hal.6.

²¹ Muhadamm Labolo dan Teguh Ilham, *Partai Politik dan Sistem Pemilihan Umum di Indonesia*, (Jakarta: Rajawali Pers, 2017), hal.51.

berdasarkan Pancasila dan UUD Tahun 1945 untuk memilih Kepala Daerah dan Wakil Kepala Daerah.

Joko J. Prihantoro menyatakan bahwa : Pemilihan Kepala Daerah merupakan rekrutmen politik yaitu penyelesaian rakyat terhadap tokoh-tokoh yang mencalonkan diri sebagai Kepala Daerah, Bik Gubernur/Wakil Gubernur maupun Bupati/Wakil Bupati atau Walikota/Wakil Walikota. Dalam kehidupan politik di daerah, pilkada merupakan salah satu kegiatan yang nilainya equivalen dengan pemilihan anggota DPRD. Equivalen tersebut ditujukan dengan kedudukan yang sejajar antara Kepala Daerah dan DPRD.

Pasal 58 UU Nomor 12 Tahun 2008 tentang perubahan kedua atas UU Nomor 32 Tahun 2004 tentang Pemerintahan Daerah menyatakan bahwa calon Kepala Daerah dan wakil Kepala Daerah adalah warga negara Republik Indonesia yang memenuhi syarat:

- a) Bertakwa Kepada Tuhan Yang Maha Esa
- b) Setia Kepada Pancasila sebagai Dasar Negara, UUD 1945, cita-cita Proklamasi 17 Agustus 1945 dan kepada Negara Kesatuan Republik Indonesia serta Pemerintah.
- c) Berpendidikan sekurang kurangnya sekolah lanjutan tingkat atas atau sederajat
- d) Sehat Jasmani dan Rohani berdasarkan hasil pemeriksaan kesehatan menyeluruh dari tim dokter
- e) Tidak pernah dijatuhi pidana penjara berdasarkan putusan pengadilan yang telah memperoleh kekuatan hukum tetap karena melakukan tindak pidana yang diancam dengan pidana penjara paling lama 5 tahun atau lebih

- f) Tidak sedang dicabut hak pilihnya berdasarkan putusan pengadilan yang telah memperoleh kekuatan hukum tetap
- g) Mengenal daerahnya dan dikenal masyarakat di daerahnya
- h) Menyerahkan daftar kekayaan pribadi dan bersedia untuk diumumkan
- i) Tidak sedang memiliki tanggungan utang secara perseorangan dan/atau secara badan hukum yang menjadi tanggung jawabnya yang telah merugikan keuangan negara
- j) Tidak sedang dinyatakan pailit berdasarkan putusan pengadilan yang telah memperoleh kekuatan hukum tetap
- k) Tidak pernah melakukan perbuatan tercela
- l) Memiliki Nomor Pokok Wajib Pajak (NPWP) atau bagi yang belum mempunyai NPWP wajib mempunyai bukti pembayaran pajak
- m) Menyerahkan daftar riwayat hidup lengkap yang memuat antara lain riwayat pendidikan dan pekerjaan serta keluarga kandung, suami atau istri
- n) Belum pernah menjabat sebagai kepala daerah atau wakil kepala daerah selama 2 kali masa jabatan dalam jabatan yang sama
- o) Tidak dalam status pejabat kepala daerah
- p) Mengundurkan diri sejak pendaftaran bagi kepala daerah dan/atau wakil kepala daerah yang masih menduduki jabatannya

B. Fiqh Siyasah

1. Pengertian Fiqh siyasah

Fiqh berasal dari kata *Faqaha-yafqahu-fiqhan*. Secara bahasa pengertian fiqh adalah “paham yang mendalam”.²² Fiqh secara etimologis adalah paham terhadap tujuan seseorang pembicara. Sedangkan Fiqh secara terminologis mengetahui hukum syara’ yang amaliyah (mengenai perbuatan, pelaku) dengan dalil-dalilnya yang terperinci²³.

Sedangkan kata *Siyasah* berasal dari kata *ساس-يسوس-سياسة* yang berarti mengatur, mengurus dan memerintah, atau pemerintahan, politik dan pembuatan kebijakan. Pengertian Siyasah secara etimologi mengisyaratkan bahwa tujuan siyasah adalah mengatur, mengurus dan membuat kebijaksanaan atas sesuatu yang bersifat politis untuk mencakup sesuatu²⁴. Sedangkan menurut Terminologi adalah mengatur atau memimpin sesuatu dengan cara membawa kepada kemaslahatan.

Ilmu fiqh Siyasah adalah ilmu yang membahas tentang cara pengaturan masalah Ketatanegaran Islam semisal bagaimana cara untuk mengadakan perundang-undangan dan berbagai pengaturan lainnya yang sesuai dengan prinsip-prinsip islam yang bertujuan kepada kemaslahatan umum.²⁵ Jika dilihat kemaslahatan itu dibagi menjadi tiga yaitu, ada yang wajib melaksanakannya (apabila dikerjakan berpahala, dan ditinggalkan mendapat dosa), Sunnah melaksanakannya (apabila dikerjakan mendapat pahala, dan ditinggalkan tidak

²² Muhammad Iqbal, *Fiqh Siyasah Kontektualisasi Doktrin Politik Islam* (Jakarta: Prenadamedia Grup, 2014), hal. 2.

²³ Imam Yazid, *Pengantar ilmu Fiqh dan usul fiqh* (Medan: Cv Manhaji), hlm. 1.

²⁴ *Ibid.*, hal.3.

²⁵ Mujar Ibnu Syarif Khamami Zana, *Fiqh Siyasah Doktrin dan Pemikiran Politik Islam* (Jakarta: Erlangga, 2008), hal. 10.

berdosa) Mubah melaksanakannya (apabila dikerjakan tidak berpahala dan tidak berdosa, apabila ditinggalkan tidak berpahala dan tidak berdosa). Jika disimpulkan Persyaratan Kemaslahatan itu ada 4 yaitu:

- a. Kemaslahatan itu harus sesuai dengan Maqasyhid Syari'ah, semangat ajaran dalil-dalil kulli dan dalil-dalil *qoth'i* baik *wurud* maupun *dalalahnya*.
- b. Kemaslahatan itu harus meyakinkan, artinya kemaslahatan itu berdasarkan penelitian yang cermat dan akurat sehingga tidak meragukan bahwa itu bisa mendatangkan manfaat dan menghindarkan mudhorat.
- c. Kemaslahatan itu membawa kemudahan dan bukan mendatangkan kesulitan yang diluar batas, dalam arti kemaslahatan itu bisa di laksanakan.
- d. Kemaslahatan itu bisa memberi manfaat kepada sebagian besar masyarakat bukan kepada sebagian kecil masyarakat.²⁶

Berdasarkan pengertian fiqh dan siyasah dapat ditarik kesimpulan bahwa Fiqh Siyasah adalah hukum islam yang membicarakan pengaturan dan pengurusan kehidupan manusia pada umumnya dalam bernegara pada khususnya demi mencapai kemaslahatan bagi manusia dan menghindari kemudratan yang mungkin timbul dalam kehidupan bermasyarakat, berbangsa dan bernegara.

2. Ruang Lingkup Fiqh Siyasah

Setiap ilmu mempunyai metode dan objek, Jadi kita membicarakan suatu ilmu haruslah mengetahui apa objek dan metodenya, agar mengetahui luas pembicarannya, bahasan dan metodenya. Hasbi ash-Shiddieqy mengungkapkan bahwa bahasan ilmu fiqh mencakup individu, masyarakat dan negara, meliputi

²⁶ H.A, Djazuli, *kaidah-kaidah fiqh; Kaidah-kaidah Hukum Islam Menyelesaikan Masalah-Masalah yang Praktis*, Cet-4 (Jakarta: Kencana, 2011), hal. 28-29.

bidang ibadah-ibadah, muamalah, kekeluargaan, perikatan, kekayaan, warisan, kriminal, pradilan, acara pembuktian, kenegaraan dan hukum-hukum internasional, seperti perang damai dan traktat.

Objek fiqh siyasah sangat luas, diantaranya menagatur hubungan antara Negara muslim dan Negara Non Muslim, Pengaturan hubungan warga Negara dengan Negara lain, Hubungan dengan warga lain, ataupun pengaturan-pengaturan lain yang dinggap penting dalam sebuah Negara, sesuai dengan ruang lingkup dan kebutuhan-kebutuhan Negara tersebut.

Terjadi perbedaan diantara Ulama mengenai ruang lingkup fiqh siyasah, ada yang berpendapat bahwa ruang lingkupnya delapan ada yang empat dan lain-lain.

Menurut Imam Al-Mawardi yang tertuang dalam kitabnya *Al-Ahkamu Al-sulthaniyyah* bahwa ruang lingkup fiqh siyasah ada lima, sebagai berikut:²⁷

- a. *Siyasah Dusturiyyah* (Peraturan perundang-undangan)
- b. *Siyasah Maliyyah* (ekonomi dan moneter)
- c. *Siyasah Qadha'riyyah* (peradilan)
- d. *Siyasah Harbiyyah* (Hukum perang)
- e. *Siyasah 'Idriyyah* (administrasi Negara)

Menurut Ibn Taimiyyah membagi ruang lingkup fiqh siyasah, mendasarkan objek pembahasan ini pada Q.S An-Nisa ayat 58 dan 59:

إِنَّ اللَّهَ يَأْمُرُكُمْ أَنْ تُؤَدُّوا الْأَمَانَاتِ إِلَىٰ أَهْلِهَا وَإِذَا حَكَمْتُمْ بَيْنَ النَّاسِ أَنْ تَحْكُمُوا بِالْعَدْلِ إِنَّ اللَّهَ نِعِمَّا يَعِظُكُمْ بِهِ إِنَّ اللَّهَ كَانَ سَمِيعًا بَصِيرًا

²⁷ Ali Bin Muhammad Al-Mawardi, *Al-Ahkam Al-Sulthaniyah Wa Al-Wilayat Al-Diniyah* (Bairut: Dar Al-Kutub Al-Alamiyyah, 2006), hal. 4.

Artinya: *Sesungguhnya Allah menyuruh kamu menyampaikan amanat kepada yang berhak menerimanya, dan (menyuruh kamu) apabila menetapkan hukum di antara manusia supaya kamu menetapkan dengan adil. Sesungguhnya Allah memberi pengajaran yang sebaik-baiknya kepadamu. Sesungguhnya Allah adalah Maha mendengar lagi Maha melihat.*”²⁸

يَا أَيُّهَا الَّذِينَ آمَنُوا أَطِيعُوا اللَّهَ وَأَطِيعُوا الرَّسُولَ وَأُولِي الْأَمْرِ مِنْكُمْ فَإِنْ تَنَازَعْتُمْ فِي شَيْءٍ فَرُدُّوهُ إِلَى اللَّهِ وَالرَّسُولِ إِنْ كُنْتُمْ تُؤْمِنُونَ بِاللَّهِ وَالْيَوْمِ الْآخِرِ ذَلِكَ خَيْرٌ وَأَحْسَنُ تَأْوِيلًا

Artinya: *"Hai orang-orang yang beriman, taatilah Allah dan taatilah Rasul (Nya), dan ulil amri di antara kamu. kemudian jika kamu berlainan Pendapat tentang sesuatu, Maka kembalikanlah ia kepada Allah (Al Quran) dan Rasul (sunnahnya), jika kamu benar-benar beriman kepada Allah dan hari kemudian. yang demikian itu lebih utama (bagimu) dan lebih baik akibatnya.*

Ayat (58) yang berkaitan dengannya bahwa yang memegang kekuasaan atau (pemerintahan), yang punya kewajiban menyampaikan amanat kepada yang berhak, dan menetapkan hukum dengan adil. Sedangkan ayat (59) berkaitan dengan hubungan antara penguasa dengan rakyat dalam kalangan militer maupun kalangan lain wajib menaati Allah dan Rasulnya serta mematuhi perintah.

Dalam kitabnya Ibnu Taimiyah membagi ruang lingkup fiqh siyasah sebagai berikut:

²⁸ Sekretariat Jendral Dan Kepanitraan Mahkamah Konsitusi RI, Undang-undang Dasar 1945 (Jakarta: Jala Permata Aksara, 2009), hal. 87.

- a. *Siyasah Qadha'iyah* (peradilan)
- b. *Siyasah Idariyyah* (administrasi negara)
- c. *Siyasah Maliyyah* (ekonomi dan moneter)
- d. *Siyasah Dauliyyah/Siyasah Kharajiyyah* (hubungan internasional)

3. Jenis-Jenis Fiqh Siyasah

Sementara menurut Abd al-wahab khallaf fiqh siyasah adalah peraturan perundang-undangan yang dibutuhkan oleh Negara sesuai dengan pokok-pokok ajaran islam agama. Realisasinya untuk kemaslahatan manusia sendiri dan memenuhi kebutuhan. Dan dia mempersempitnya menjadi tiga kajian, yaitu:²⁹

- a. *Siyasah Qadha'iyah* (peradilan)
- b. *Siyasah Dauliyyah* (hubungan internasional)
- c. *Siyasah Maliyyah* (keuangan Negara)

Salah satu ulama terkemuka di Indonesia, Hasby Ashiddiqy menyatakan bahwa objek kajian fiqh siyasah berkaitan dengan pekerjaan mukallaf dan segala urusannya (pertanggung jawabannya), Dengan mengingat persesuaian harus sesuai dengan jiwa *syar'iah* meskipun tidak ada nash-nya dalam Al-qura'an dan Hadis. Dan membagi ruang lingkup fiqh siyasah menjadi 8 (delapan) bidang, yaitu:³⁰

- a. *Siyasah Dusturiyyah Syar'iyah* (politik pembuatan undang-undang)
- b. *Siyasah Tasyi'riyyah Syar'iyah* (politik tentang penetapan hukum)
- c. *Siyasah Qadla'iyah Syar'iyah* (politik peradilan)
- d. *Siyasah Maliyyah Syar'iyah* (politik ekonomi dan moneter)
- e. *Siyasah Idariyyah Syar'iyah* (politik administrasi negara)

²⁹ Abdul Wahab Khallaf, *Asl-Siyasah Al-Syari'ah*, (Tk. Darul Qalam, 1988), hal. 4.

³⁰ Hasby Ash Shiddieqy, *Pengantar siyasah syar'iyah* (Yogyakarta:Madah, t.tp.), hal. 8.

- f. *Siyasah Dauliyyah/Siyasah Kharijiyyah Syar'iyya* (politik hubungan internasional)
- g. *Siyasah Tanfidziyyah Syar'iyyah* (politik pelaksanaan undang-undang)
- h. *Siyasah Harbiyyah Syar'yyah* (politik peperangan)

4. Siyasah Dusturiyyah

Kata Dusturiyyah berasal dari kata *dusturi*. Kata ini asalnya dari bahasa Persia, Semula artinya seseorang yang memiliki Otoritas, baik dalam bidang politik maupun agama. Selanjutnya perkembangannya menunjukkan anggota kependetaan (pemuka agama) *Zoroaster* (majusi). Setelah mengalami penyerapan ke Bahasa arab, kata dustur berkembang pengertiannya menjadi asas, dasar, atau pembinaan. Menurut istilah, kata dustur merupakan kumpulan kaidah yang mengatur dasar dan hubungan kerja sama antara sesama anggota masyarakat dalam sebuah Negara, baik yang tidak tertulis (*konvensi*) maupun tertulis.³¹

Bidang kajian *Siyasah Dusturiyyah* khususnya, membahas tentang hubungan pemimpin dengan rakyat dan institusi yang ada dalam Negara tersebut sesuai dengan kebutuhan rakyat demi kemaslahatan dan pemenuhan kebutuhan rakyat itu sendiri. *Siyasah Dusturiyyah Syar'iyyah* merupakan bagian dari pada fiqh siyasah yang membahas secara Khusus terkait perundang-undangan Negara (konsep-konsep *konsitusi*, *legislasi*, lembaga *demokrasi*, dan *Syura*). *Siyasah Dusturiyyah* yang membahas mengenai konsep negara hukum dalam siyasah dan

³¹<http://rangerwhite09-artikel.blogspot.co.id/2010/04/kajian-fiqh-siyasah-tentang-konsep.html> diakses pada tanggal 11 Maret 2021 pukul 12:16

hubungan symbiotic antara pemerintah dan rakyat serta hak-hak warga negara yang wajib dilindungi.³²

Dalam Hukum islam, Negara mempunyai otoritas untuk membuat aturan-aturan ataupun regulasi sekalipun tidak ada dalil khusus, dan spesifik dalam Al-qura'n dan Sunnah, selama tidak bertentangan dengan Nash.

Siyasah dusturiyah adalah bagian dari fiqh siyasah yang membahas mengenai masalah perundang-undangan negara. Dalam bagian ini dibahas antara lain konsep-konsep *konstitusi* (undang-undang negara dan sejarah lahirnya perundang-undangan dalam suatu negara), *legislasi* (bagaimana perumusan undang-undang), lembaga demokrasi dan syura yang merupakan pilar penting pelaksana undang-undang negara serta *ummah* yang merupakan pelaksana dari undang-undang tersebut. Selain itu, juga membahas konsep negara hukum dalam *siyasah syar'iyah*, tugas-tugas dan tujuan dalam fiqh siyasah dan hubungan timbal balik antara pemerintah dan warga negara serta hak-hak warga negara yang wajib dilindungi.

Dalam beberapa istilah tersebut, maka *dustury* adalah konstitusi atau perundang-undangan negara. Hal ini perlu ada dalam sebuah negara sebagai pengaturan hidup dan pedoman berbangsa dan bernegara yang berisi tujuan dari negara tersebut.

Prof. A. Djazuli menyebutkan bahwa ada lima sumber *fiqh dusturiyah* yaitu :

a. AlQuran al-Karim

Ayat-ayat yang berhubungan dengan prinsip kehidupan bermasyarakatan, dalil-dalil *Kulliy* dan semangat ajaran alquran.

³² Ali Akbar Abaib Mas Rabbani Lubis, *Ilmu Hukum dalam sampul Siyasah Dusturiyyah* (Yogyakarta: Semesta Aksara, 2019), hal. 48.

b. Hadis

Hadits yang berhubungan dengan imam, dan kebijaksanaan- kebijaksanaan rasulullah SAW, didalam menerapkan hukum di negeri Arab.

Dalam hal ini dilihat lagi semangatnya, sebab hal-hal yang sifatnya teknis ada kemungkinan telah banyak berubah akibat kemajuan yang pesat dari ilmu dan teknologi sesuai kaidah :

“Fatwa berubah karena perubahan waktu, tempat, keadaan, adat istiadat dan niat”

- c. Kebijakan-kebijakan *Khulafa al-Rasyidin* di dalam mengendalikan pemerintahan, meskipun berbeda satu sama lain namun tujuannya sama yakni untuk kemaslahatan rakyat sesuai dengan prinsip :

Artinya :

“Kebijaksanaan Imamah sangat tergantung kepada kemaslahatan rakyat”

- d. Ijtihad para ulama seperti *Al-Maqasid al-sittah* (6 tujuan hukum Islam) yaitu *hifz al din* (memelihara agama), *hifz al nafs* (memelihara jiwa), *hifz al-aqal* (memelihara akal), *hifz al mal* (memelihara harta), *hifz al-nasl* (memelihara keturunan), *hifz al- ummah* (memelihara umat).

- e. Adat istiadat suatu bangsa yang tidak bertentangan dengan prinsip-prinsip Alquran dan Hadist.³³

5. Pemilihan pemimpin Persfektif Fiqh Siyasah

Sejarah mencatat bahwa ketatanegaraan sejarah islam dalam memimpin pemerintahan terdiri atas beberapa periode, periode pertama ialah pada masa Nabi Muhammad SAW, selanjutnya diikuti oleh para sahabat dan yang terakhir ialah

³³ A. Djazuli, *Edisi Revisi Fiqh Siyasah Implementasi Kemaslahatan Umat dalam Rambu-Rambu Syariah* (Jakarta: Kencana, 2003), hal. 53-54

masa kerajaan/dinasti. Pada masa Nabi Muhammad SAW praktik kenegaraan baik dalam bidang eksekutif, legislatif dan yudikatif bersifat central yakni dipegang dan diatur langsung oleh Nabi sendiri hal ini dapat dilihat pada masa nabi memimpin Madinah, selain sebagai figure yang menyebarkan wahyu Al-Quran atau yang menjaga agama Nabi juga sebagai pemegang kekuasaan pemerintah (kepala negara).

Setelah Rasul wafat tampuk kepemimpinan negara beralih kepada Abu Bakr, Abu Bakar dalam hal memimpin negara tidak menyatakan dirinya sebagai khalifah Tuhan, melainkan khalifah Rasulullah, sebab ia menggantikan kedudukan diri Rasulullah dalam kapasitasnya sebagai pemimpin politik dan keagamaan. Namun tidak menggantikan posisi beliau sebagai Rasul. Khalifah ialah “mengganti” baik dalam konteks penggantian generasi ataupun dalam penggantian kedudukan kepemimpinan. Setelah Umar memerintah, gelar khalifah digantinya menjadi Amir al- Mu’minin sebab Abu Bakar dan Umar tidak merasa diri mereka mutlak benar sehingga diperlukan kontrol sosial oleh masyarakat dalam memimpin. Selanjutnya pada masa dinasti atau kerajaan masalah pemimpin atau kepemimpinan juga mengalami perubahan yakni pemilihan pemimpin bukan karna kecakapan hukum namun karena garis keturunan. Pada masa Bani Umayyah Khalifah (pemimpin pemerintahan) hanya memegang kekuasaan politik dan tidak memegang kekuasaan agama dan hal inilah yang membuat dinasti Umayyah mengalami kehancuran disebabkan sekularisasi.

Berbeda dengan dinasti Bani Abbas yang menyatukan kembali kekuasaan politik dan agama, pemimpin pada masa bani Abbas menyebut dirinya sebagai wakil Allah di bumi-Nya atau biasa disebut *Zhill Allah fi al-Ardh* (bayang-bayang

Tuhan dimuka bumi) sebagai khalifah Tuhan bukan khalifah Nabi yang mana pernyataan ini telah menggeser pengertian khalifah sebelumnya dalam Islam. Dengan bergantinya penamaan tersebut maka kekuasaannya bersifat suci dan mutlak harus dipatuhi oleh umat. Adapun dalam masa Turki Usmani penguasa imperium-imperium Usmani disebut sebagai sultan dan khalifah sekaligus, penamaan sultan untuk menjalankan perpolitikan dalam memegang pemerintahan sementara penamaan khalifah merupakan gelar dalam mengurus agama.

1. Syarat Pemimpin

Didalam kitab Al-Ahkam Sulthaniyah ada beberapa syarat menjadi imam (pemimpin) yakni :

- a. Adil berikut syarat-syarat yang menyeluruh.
- b. Memiliki pengetahuan yang membuatnya mampu berjihad dalam berbagai kasus dan hukum.
- c. Memiliki panca indra yang sehat (mata, telinga, mulut).
- d. Memiliki organ tubuh yang sehat.
- e. Memiliki gagasan yang membuatnya mampu memimpin rakyat dan mengurus beerbagi kepentingan.
- f. Memiliki keberanian dan sifat ksatria yang membuatnya mampu melindungi negara dan melawan musuh.
- g. Memiliki nasab daru silsilah suku Quraisy, berdasarkan nash dan ijma.

Terkait dengan suku Quraisy Ibnu Khaldun berpendapat bahwa syarat Quraisy tersebut bukanlah “harga mati” yang harus dilaksanakan setiap masa, suku lain juga tidak menutup kemungkinan untuk menjadi pemimpin selama memiliki

kemampuan, term suku Quraisy muncul disebabkan karena pada saat itu suku Quraisy memiliki wibawa dan kekuatan yang disegani di Jazirah Arab.

2. Pergantian kepemimpinan Pergantian kepemimpinan atau pengangkatan kepemimpinan menurut Al-Mawardi dapat dilakukan dengan dua cara, pertama pemilihan oleh ahl al-h}all wa al- 'aqd dan kedua penunjukan langsung oleh imam (khalifah) sebelumnya. Mengenai tata cara pemilihan pemimpin melalui ahl al-hall wa al-'aqd ulama berbeda pendapat tentang jumlah keanggotaan ahl al-hall wa al-'aqd yang sah untuk mengangkat pemimpin. Sekelompok ulama berpendapat pengangkatan imamah harus dihadiri oleh seluruh anggota ahl al-hall wa al-'aqd dari setiap daerah, namun ada juga yang berpendapat hanya dengan lima anggota sajapun sudah mampu untuk mensahkan kepemimpinan. Adapun tata caranya ialah mereka bersepakat untuk mengangkat ima>mah atau salah seorang dari mereka yang diangkat menjadi imam, atas persetujuan dari empat orang lainnya.

Kelompok ini berhujjah dengan dasar pengangkatan Abu Bakar r.a oleh 5 sahabat senior lainnya yakni Umar ibn khattab, Abu Ubaidah ibn Jarrah, Usaid ibn Hudair, Bisyr ibn Sa'ad, dan Sallim mantan budak Abu Hudzaifah. Dari uraian sebelumnya dapat ditarik kesimpulan pengangkatan imamah melalui ahl al-h}all wa al-'aqd diutamakan oleh keanggotaannya sendiri, namun jika tidak ada maka akan mencari dari luar keanggotaan ahl al-hall wa al-'aqd Selanjutnya berdasarkan ijma' ulama pengangkatan imamah berdasarkan penunjukan imam sebelumnya, dianggap sah. Hal ini dapat dilihat dua peristiwa sejarah yang pernah dilakukan oleh kaum Muslimin dan mereka tidak mengingkarinya. Peristiwa

pertama ialah kasus Abu Bakar yang menunjuk Umar ibn Khattab untuk menggantikannya sebagai imam (khalifah) dan umat islam setuju dengan imamah (kepemimpinan) Umar ibn Khattab yang ditunjuk oleh Abu Bakar. Peristiwa kedua ialah Umar ibn Khattab menyerahkan kepemimpinan sepeninggalannya kepada lembaga syura dan mereka menerimanya. Lembaga syura pada saat itu dipegang oleh tokoh-tokoh penting Muslimin, sejak saat itu pengangkatan imamah (kepemimpinan) melalui cara amanat disepakati oleh para ulama.

BAB III

GAMBARAN BAWASLU KABUPATEN LABUHAN BATU SELATAN

A. Alamat Kantor Bawaslu

Istilah pengawasan pemilu sebenarnya baru muncul pada era 1980-an. Pelaksanaan Pemilu pertama kali dilaksanakan di Indonesia pada 1955, namun belum dikenal istilah pengawasan Pemilu. Pada era tersebut, terbangun trust di seluruh peserta dan warga negara tentang penyelenggaraan Pemilu yang dimaksudkan untuk membentuk lembaga parlemen yang saat itu disebut sebagai Konstituante.

Kelembagaan pengawas Pemilu baru muncul pada pelaksanaan Pemilu 1982, dengan nama Panitia Pengawas Pelaksanaan Pemilu (Panwaslak Pemilu). Pada saat itu sudah mulai muncul distrust terhadap pelaksanaan Pemilu yang mulai dikooptasi oleh kekuatan rezim penguasa. Pembentukan Panwaslak Pemilu pada Pemilu 1982 dilatari oleh protes-protes atas banyaknya pelanggaran dan manipulasi penghitungan suara yang dilakukan oleh para petugas pemilu pada Pemilu 1971. Karena pemerintah dan DPR yang didominasi Golkar dan ABRI. Akhirnya muncullah gagasan memperbaiki undang-undang yang bertujuan meningkatkan 'kualitas' Pemilu 1982. Demi memenuhi tuntutan PPP dan PDI, pemerintah setuju untuk menempatkan wakil peserta pemilu ke dalam kepanitiaan Pemilu. Selain itu, pemerintah juga memperkenalkan adanya badan baru yang akan terlibat dalam urusan pemilu untuk mendampingi Lembaga Pemilihan Umum (LPU).

Pada era reformasi, tuntutan pembentukan penyelenggara Pemilu yang bersifat mandiri dan bebas dari kooptasi penguasa semakin menguat. Untuk itulah

dibentuk sebuah lembaga penyelenggara Pemilu yang bersifat independen yang diberi nama Komisi Pemilihan Umum (KPU). Hal ini dimaksudkan untuk meminimalisasi campur tangan penguasa dalam pelaksanaan Pemilu mengingat penyelenggara Pemilu sebelumnya, yakni LPU, merupakan bagian dari Kementerian Dalam Negeri (sebelumnya Departemen Dalam Negeri). Di sisi lain lembaga pengawas pemilu juga berubah nomenklatur dari Panwaslak Pemilu menjadi Panitia Pengawas Pemilu (Panwaslu).

Perubahan mendasar terkait dengan kelembagaan Pengawas Pemilu baru dilakukan melalui Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2003. Menurut UU ini dalam pelaksanaan pengawasan Pemilu dibentuk sebuah lembaga adhoc terlepas dari struktur KPU yang terdiri dari Panitia Pengawas Pemilu, Panitia Pengawas Pemilu Provinsi, Panitia Pengawas Pemilu Kabupaten/Kota, dan Panitia Pengawas Pemilu Kecamatan.

Berdasarkan Perpres nomor 68 tahun 2018 yang ditandatangani per tanggal 16 Agustus Panwaslu tingkat kota/kabupaten menjadi Bawaslu tingkat kota/kabupaten lalu, tentang Kedudukan, Tugas, Fungsi, Wewenang, Organisasi dan Tata Kerja Sekretariat Jenderal Badan Pengawas Pemilihan Umum, Sekretariat Badan Pengawas Umum Provinsi dan Sekretariat Badan Pengawas Pemilihan Umum Kabupaten/Kota.

Kemudian pada Tahun 2017/2018 Kantor Bawaslu Kabupaten Labuhan Batu Selatan beralamat di Jalan Simaninggir No 47/48 lamanya sekitar 2 Tahun, Kemudian setelah itu Kantor Bawaslu Kabupaten Labuhan Batu Selatan pindah dan Beralamat di Kota Pinang, Kabupaten Labuhan Batu Selatan, Sumatera Utara, 21464. Pada dasarnya kantor Bawaslu tidak menetap dan tidak memiliki

lahan sendiri. Akan tetapi belakangan ini, tepatnya pada hari Rabu, 4 Maret 2020, Bawaslu Kabupaten Labuhan Batu Selatan mendapatkan hibah berupa tanah dari Pemerintah Kabupaten Labuhan Batu Selatan seluas 3,324 m² selain diberikan kepada Bawaslu, pemda Labusel juga memberikan hibah tanah kepada beberapa lembaga pemerintahan yang belum memiliki kantor. Yang diantaranya adalah Bawaslu, KPU, Polres Labuhan Batu, Badan Statistik, dan Badan Pertahanan Nasional.

B. Bawaslu dan Awal Mula Terbentuknya Bawaslu Kabupaten Labuhan Batu Selatan

Keberadaan lembaga pengawas pemilu bernama Badan Pengawas Pemilihan Umum atau Bawaslu. Di dalam Pasal 1 angka 16 Undang-Undang No. 15 Tahun 2011 menyebutkan bahwa Badan Pengawas Pemilu, selanjutnya disingkat Bawaslu, adalah lembaga penyelenggara Pemilu yang bertugas mengawasi penyelenggaraan Pemilu di seluruh wilayah Negara Kesatuan Republik Indonesia. Sehubungan dengan berlakunya Undang-Undang No. 15 Tahun 2011 tentang Penyelenggara Pemilu dan Undang-Undang No. 8 Tahun 2012 tentang Pemilihan Umum Anggota Dewan Perwakilan Rakyat, Dewan Perwakilan Daerah, dan Dewan Perwakilan Rakyat Daerah. Kedua undang-undang tersebut sedikit banyak telah mengubah organisasi dan fungsi Bawaslu. Pertama, Undang-Undang No. 15 Tahun 2011 memperkuat organisasi Bawaslu dengan mengubah Panwaslu Provinsi menjadi Bawaslu Provinsi, yang berarti mengubah kelembagaan pengawas pemilu provinsi yang tadinya bersifat sementara atau adhoc, menjadi permanen. Kedua, Undang-Undang No. 8 Tahun 2012 menambah wewenang Bawaslu untuk menyelesaikan sengketa pemilu.

Sengketa yang diselesaikannya bukan sekedar sengketa antar peserta pemilu sebagaimana terjadi pada masa lalu, tetapi juga sengketa antara peserta pemilu dengan penyelenggara pemilu. Bahkan keputusan Bawaslu mengenai penyelesaian sengketa Pemilu merupakan keputusan terakhir dan mengikat (bersifat final). Mengenai pernyataan tersebut dapat di lihat dalam pasal 259 ayat (1) Undang-Undang Nomor 8 Tahun 2012 yang berbunyi Keputusan Bawaslu mengenai penyelesaian sengketa Pemilu merupakan keputusan terakhir dan mengikat, kecuali keputusan terhadap sengketa Pemilu yang berkaitan dengan verifikasi Partai Politik Peserta Pemilu dan daftar calon tetap anggota DPR, DPD, DPRD provinsi, dan DPRD kabupaten/kota. Disamping hal itu sebelumnya, Putusan Mahkamah Konstitusi No. 11/PUU-VIII/2010³⁴ telah menempatkan Bawaslu sebagai lembaga mandiri, sebagaimana KPU. Dengan putusan ini, secara kelembagaan Bawaslu bukan lagi sebagai bagian dari KPU; Bawaslu juga tidak lagi dibentuk oleh KPU. Posisi Bawaslu adalah lembaga mandiri, kedudukannya sejajar dengan KPU, sama-sama sebagai lembaga penyelenggara pemilu, yang bersifat nasional, tetap dan mandiri, seperti diatur oleh Pasal 22E Ayat (5) Undang-Undang Dasar 1945.

Pengawas Pemilu sebagai pihak yang diberikan mandat oleh Undang-Undang Penyelenggara Pemilu (Undang-Undang No. 15 Tahun 2011) untuk mengawasi penyelenggaraan pemilu, memiliki tugas dan kewenangan yang sangat berat, yakni mengawasi seluruh tahapan pelaksanaan pemilu dengan mengacu pada ketentuan undang-undang.

³⁴ Putusan Mahkamah Konstitusi No. 11/PUU-VIII/2010.

Kemudian jika dilihat dari UU Nomor 07 Tahun 2017 keberadaan Bawaslu dalam proses pelaksanaan Pemilu dari waktu ke waktu semakin penting. Oleh sebab itu pada setiap perubahan Undang-undang Pemilu, pengaturan mengenai Bawaslu juga terjadi perubahan. Perubahan itu tidak lain bertujuan untuk menguatkan kedudukan Bawaslu itu sendiri, pengaturan mengenai Bawaslu mengalami beberapa perubahan dan penamnanan jika dibandingkan dengan Undang-undang No 15 Tahun 2011 tentang penyelenggaraan Pemilihan Umum.

Dalam Undang-undang No 7 Tahun 2017 tentang Pemilihan Umum pengaturan mengenai Bawaslu mengalami perubahan yang mengarah pada penguatan pengawasan Bawaslu. Selain itu kedudukan lembaga pengawas Pemilu juga mengalami perubahan dan peraturannya menjadi lebih baik dari Undang-undang sebelumnya.

Pengaturan mengenai Bawaslu dalam Undang-undang Nomor 7 Tahun 2017 tentang Pemilihan Umum lebih banyak, luas dan rinci jika dibandingkan peraturan yang sama dalam Undang-undang Nomor 15 Tahun 2011 tentang Penyelenggaraan Pemilihan Umum. Dimana kedudukan Bawaslu diperkuat hingga tingkat Kabupaten/kota dengan dibentuknya Bawaslu Kabupaten/Kota yang bersifat tetap. Dengan kedudukan baru tersebut, tugas Bawaslu bertambah tidak hanya sekedar untuk mengawasi jalannya pemilihan umum namun juga bisa langsung melakukan penindakan terhadap pelanggaran pemilu. Tugas baru Bawaslu lainnya adalah pengawasan terhadap Netralitas Aparatur Sipil Negara, anggota TNI dan anggota Kepolisian Republik Indonesia.

Untuk menentukan posisi KPU dan Bawaslu, apakah sebagai lembaga negara atau bukan dan apakah yang dimaksud penyelenggara pemilu hanya KPU,

perlu kiranya mencermati klausula Pasal 22E ayat (5) UUD 1945. Bahwa "pemilihan umum diselenggarakan oleh suatu komisi pemilihan umum yang bersifat nasional, tetap, dan mandiri". Terhadap ketentuan itu, penegasan berada pada kata "suatu" dan "komisi pemilihan umum". Kata "suatu" biasa digunakan untuk menunjukkan bentuk yang masih abstrak. Sehingga kata "komisi pemilihan umum" yang mengiringinya bukanlah penegasan tentang nama kelembagaan tertentu. Sejalan dengan itu, Pasal 22E ayat (5) UUD 1945, tidak secara tegas menyebutkan kelembagaan penyelenggara pemilu. Ketentuan itu hanya menyebutkan kewenangan pokok "komisi pemilihan umum", sebagai lembaga penyelenggara pemilu. Namun nama lembaganya tidak secara tegas disebutkan, karena klausula "komisi pemilihan umum" tidak disebutkan dengan huruf besar, sebagaimana lembaga tinggi negara, seperti MPR, DPR, DPD, Presiden dan lainnya. Pertanyaannya, dimanakah penamaan kelembagaan itu diatur, Jawaban itu ada pada Pasal 22E ayat (6) yang berbunyi, "ketentuan lebihlanjut tentang pemilihan umum diatur dengan undang-undang". Sehingga, ketentuan tersebut dapat ditafsirkan bahwa nama resmi organ penyelenggara pemilu akan ditentukan lebih lanjut dalam undang-undang. Merujuk pada pandangan itu, Undang-Undang No. 15 Tahun 2011 tentang Penyelenggara Pemilu sendiri menterjemahkan "komisi pemilihan umum" sebagaimana disebutkan dalam konstitusi sebagai Komisi Pemilihan Umum dan Badan Pengawas Pemilu.

Lahirnya kedua lembaga itu merupakan sebuah kebijakan pembuat undang-undang untuk memisahkan fungsi penyelenggaraan pemilu, antara pelaksana penyelenggaraan dan pengawasan penyelenggaraan. Oleh karena itu, berdasarkan tafsir di atas, antara KPU dan Bawaslu memiliki kedudukan yang

sama, sebagai lembaga negara yang fungsinya diberikan UUD 1945, namun dibentuk berdasarkan undang-undang. Pembuatan Undang-Undang No. 15 Tahun 2011 yang mengatur mengenai lembaga penyelenggara pemilihan umum didasarkan atas wewenang atributif yang dikemukakan secara eksplisit pada Pasal 22E ayat (6) UUD 1945 menyatakan bahwa ketentuan lebih lanjut mengenai pemilihan umum diatur dengan Undang-Undang. Undang-Undang *a quo* telah mengatur dan merumuskan bahwa suatu komisi pemilihan umum yang menyelenggarakan pemilihan umum dimaksud yang meliputi: kesatu, lembaga penyelenggara pemilihan umum yang dikenal sebagai KPU, KPU Provinsi dan KPU Kabupaten/Kota; dan kedua, lembaga pengawasan Pemilu yang dikenal sebagai Badan Pengawas Pemilihan Umum, Bawaslu Provinsi, dan Panwaslu Kabupaten/Kota. Dengan demikian, Badan Pengawas Pemilu adalah badan hukum publik yang merupakan salah satu badan yang dibentuk berdasarkan mandat dari Pasal 22E ayat (6) UUD 1945 sebagai bagian dari suatu lembaga penyelenggara pemilihan umum sehingga mempunyai hak dan kewenangan konstitusional yang rumusannya diatur melalui perundangan *a quo* serta juga dapat disamakan sebagai lembaga negara.

a) Sejarah dan Awal Mula Terbentuknya Bawaslu RI

Dalam sejarah pelaksanaan pemilu di Indonesia, istilah pengawasan pemilu sebenarnya baru muncul pada era 1980-an. Pada pelaksanaan Pemilu yang pertama kali dilaksanakan di Indonesia pada 1955 belum dikenal istilah pengawasan Pemilu. Pada era tersebut terbangun trust di seluruh peserta dan

warga negara tentang penyelenggaraan Pemilu yang dimaksudkan untuk membentuk lembaga parlemen yang saat itu disebut sebagai Konstituante.³⁵

Walaupun pertentangan ideologi pada saat itu cukup kuat, dapat dikatakan sangat minim terjadi kecurangan dalam pelaksanaan tahapan. Walaupun ada gesekan, itu terjadi di luar wilayah pelaksanaan Pemilu. Gesekan yang muncul merupakan konsekuensi logis pertarungan ideologi pada saat itu. Hingga saat ini masih muncul keyakinan bahwa Pemilu 1955 merupakan Pemilu di Indonesia yang paling ideal.

Kelembagaan Pengawas Pemilu baru muncul pada pelaksanaan Pemilu 1982, dengan nama Panitia Pengawas Pelaksanaan Pemilu (Panwaslak Pemilu). Pada saat itu sudah mulai muncul distrust terhadap pelaksanaan Pemilu yang mulai dikooptasi oleh kekuatan rezim penguasa. Pembentukan Panwaslak Pemilu pada Pemilu 1982 dilatari oleh protes-protes atas banyaknya pelanggaran dan manipulasi penghitungan suara yang dilakukan oleh para petugas pemilu pada Pemilu 1971. Karena pelanggaran dan kecurangan pemilu yang terjadi pada Pemilu 1977 jauh lebih masif, protes-protes ini lantas direspon pemerintah dan DPR yang didominasi Golkar dan ABRI. Akhirnya muncullah gagasan memperbaiki undang-undang yang bertujuan meningkatkan 'kualitas' Pemilu 1982. Demi memenuhi tuntutan PPP dan PDI, pemerintah setuju untuk menempatkan wakil peserta pemilu ke dalam kepanitiaan pemilu. Selain itu, pemerintah juga memperkenalkan adanya badan baru yang akan terlibat dalam urusan pemilu untuk mendampingi Lembaga Pemilihan Umum (LPU).

³⁵ <https://www.bawaslu.go.id/id/profil/sejarah-pengawasan-pemilu>

Pada era reformasi, tuntutan pembentukan penyelenggara Pemilu yang bersifat mandiri dan bebas dari kooptasi penguasa semakin menguat. Untuk itulah dibentuk sebuah lembaga penyelenggara Pemilu yang bersifat independen yang diberi nama Komisi Pemilihan Umum (KPU). Hal ini dimaksudkan untuk meminimalisasi campur tangan penguasa dalam pelaksanaan Pemilu mengingat penyelenggara Pemilu sebelumnya, yakni LPU, merupakan bagian dari Kementerian Dalam Negeri (sebelumnya Departemen Dalam Negeri). Di sisi lain lembaga pengawas pemilu juga berubah nomenklatur dari Panwaslak Pemilu menjadi Panitia Pengawas Pemilu (Panwaslu).

Perubahan mendasar terkait dengan kelembagaan Pengawas Pemilu baru dilakukan melalui Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2003. Menurut UU ini dalam pelaksanaan pengawasan Pemilu dibentuk sebuah lembaga adhoc terlepas dari struktur KPU yang terdiri dari Panitia Pengawas Pemilu, Panitia Pengawas Pemilu Provinsi, Panitia Pengawas Pemilu Kabupaten/Kota, dan Panitia Pengawas Pemilu Kecamatan. Selanjutnya kelembagaan pengawas Pemilu dikuatkan melalui Undang-Undang Nomor 22 Tahun 2007 tentang Penyelenggara Pemilu dengan dibentuknya sebuah lembaga tetap yang dinamakan Badan Pengawas Pemilu (Bawaslu). Adapun aparatur Bawaslu dalam pelaksanaan pengawasan berada sampai dengan tingkat kelurahan/desa dengan urutan Panitia Pengawas Pemilu Provinsi, Panitia Pengawas Pemilu Kabupaten/Kota, Panitia Pengawas Pemilu Kecamatan, dan Pengawas Pemilu Lapangan (PPL) di tingkat kelurahan/desa. Berdasarkan ketentuan Undang-Undang Nomor 22 Tahun 2007, sebagian kewenangan dalam pembentukan Pengawas Pemilu merupakan kewenangan dari KPU. Namun selanjutnya berdasarkan Keputusan Mahkamah Konstitusi terhadap

judicial review yang dilakukan oleh Bawaslu terhadap Undang-Undang Nomor 22 Tahun 2007, rekrutmen pengawas Pemilu sepenuhnya menjadi kewenangan dari Bawaslu. Kewenangan utama dari Pengawas Pemilu menurut Undang-Undang Nomor 22 Tahun 2007 adalah untuk mengawasi pelaksanaan tahapan pemilu, menerima pengaduan, serta menangani kasus-kasus pelanggaran administrasi, pelanggaran pidana pemilu, serta kode etik.

Dinamika kelembagaan pengawas Pemilu ternyata masih berjalan dengan terbitnya Undang-Undang Nomor 15 Tahun 2011 tentang Penyelenggara Pemilu. Secara kelembagaan pengawas Pemilu dikuatkan kembali dengan dibentuknya lembaga tetap Pengawas Pemilu di tingkat provinsi dengan nama Badan Pengawas Pemilu Provinsi (Bawaslu Provinsi). Selain itu pada bagian kesekretariatan Bawaslu juga didukung oleh unit kesekretariatan eselon I dengan nomenklatur Sekretariat Jenderal Bawaslu. Selain itu pada konteks kewenangan, selain kewenangan sebagaimana diatur dalam Undang-Undang Nomor 22 Tahun 2007, Bawaslu berdasarkan Undang-Undang Nomor 15 Tahun 2011 juga memiliki kewenangan untuk menangani sengketa Pemilu.

C. Kelembagaan Organisasi Bawaslu Kabupaten Labuhan Batu Selatan

Badan Pengawas Pemilihan Umum (Bawaslu) yang selanjutnya disebut Bawaslu merupakan lembaga pengawas yang indenpenden dan otonom, lembaga ini dibentuk untuk memperkuat pilar demokrasi dengan cara meminimalkan kecurangan dalam pemilihan umum. Adapun ciri-ciri utama dari pengawas

pemilihan umum yang indenpenden, yaitu³⁶ Dibentuk berdasarkan perintah konstitusi atau Undangundang;

- a. Tidak mudah di intervensi oleh kepentingan politik tertentu;
- b. Bertanggung jawab kepada parlemen;
- c. Menjalankan tugas sesuai dengan tahapan Pemilihan umum;
- d. Memiliki integritas dan moralitas yang baik; dan
- e. Memahami tata cara pemilihan umum.

Dalam segi kelembagaannya, Bawaslu memiliki karakteristik yang unik dimana bisa menunjukkan bahwa Bawaslu berbeda dengan kebanyakan lembaga pemerintah lainnya, yaitu eksistensi lembaga dan fungsi lembaga.

- a. Dari segi eksistensi lembaga memiliki artian bahwa Bawaslu merupakan satu-satunya lembaga Negara di dunia yang memiliki tugas dalam melaksanakan pengawasan pada penyelenggaraan pemilihan umum.
- b. Dari segi fungsi kelembagaan Bawaslu memiliki keunikan tersendiri yaitu harus menjalankan tiga fungsi yang umumnya dilakukan oleh lembaga lain secara terpisah.

Fungsi-fungsi yang harus dijalankan tersebut meliputi:

- 1) Fungsi Legislasi, dimana Bawaslu harus mampu menyusun dan memproduksi suatu peraturan yang akan diberlakukan baik secara internal maupun eksternal kelembagaanya;
- 2) Fungsi Eksekutif, dimana Bawaslu harus menjalankan praktik pengawasan dalam baik dalam bentuk pencegahan maupun penindaklanjutan;

³⁶ Huda dan Nasef, *Penataan Demokrasi*, hlm. 107

- 3) Fungsi Yudikatif, dimana Bawaslu memiliki kewenangan untuk melakukan tindakan yang mendekati dalam aspek yudikatif, seperti penyelesaian sengketa. Dengan demikian Bawaslu memiliki posisi penting dalam komposisi kelembagaan di Indonesia khususnya dalam ruang lingkup kepemiluan.

Kelembagaan pengawas pemilihan umum baru muncul pada pelaksanaan Pemilihan umum 1982, dengan nama Panitia Pengawas Pelaksanaan Pemilihan umum (Panwaslak pemilihan umum). Pada saat itu sudah mulai muncul distrust terhadap pelaksanaan pemilihan umum yang mulai dikooptasi oleh kekuatan rezim penguasa. Pembentukan Panwaslak Pemilihan umum pada pemilihan umum 1982 dilatari oleh protes-protes atas banyaknya pelanggaran dan manipulasi penghitungan suara yang dilakukan oleh para petugas pemilihan umum pada pemilihan umum 1971. Karena pelanggaran dan kecurangan pemilihan umum yang terjadi pada Pemilihan umum 1977 jauh lebih masif. Protes-protes ini lantas direspon pemerintah dan DPR yang didominasi Golkar dan ABRI (Angkatan Bersenjata Republik Indonesia). Akhirnya muncullah gagasan memperbaiki undang-undang yang bertujuan meningkatkan kualitas Pemilihan umum 1982.³⁷

Pada era reformasi, tuntutan pembentukan penyelenggara pemilihan umum yang bersifat mandiri dan bebas dari kooptasi penguasa semakin menguat. Untuk itulah dibentuk sebuah lembaga penyelenggara pemilihan umum yang bersifat independen yang diberi nama Komisi Pemilihan Umum (KPU). Hal ini dimaksudkan untuk meminimalisasi campur tangan penguasa dalam pelaksanaan Pemilihan umum mengingat penyelenggara pemilihan umum sebelumnya, yakni

³⁷ https://id.wikipedia.org/wiki/Badan_Pengawas_Pemilihan_Umum (26 juli 2021, 23.37)

LPU. Di sisi lain lembaga pengawas pemilihan umum juga berubah nomenklatur dan Panwaslak Pemilihan umum menjadi Panitia Pengawas Pemilihan Umum (Panwaslu).

Secara yuridis ketentuan mengenai panwaslu diatur dalam Undang-Undang No. 3 tahun 1999, dalam pasal 24 diatur yakni³⁸ :

- a. Dalam rangka mengawasi penyelenggara pemilihan umum dibentuk Panitia Pengawas.
- b. Panitia pengawas sebagaimana dimaksud ayat (1) dibentuk di tingkat pusat, Provinsi, Kabupaten/Kota Madya, dan tingkat Kecamatan.
- c. Keanggotaan panitia pengawas tingkat pusat , tingkat I, dan tingkat II, terdiri dari Hakim, unsur perguruan tinggi, dan unsur masyarakat.
- d. Keanggotaan panitia pengawas tingkat kecamatan terdiri dari unsur perguruan tinggi dan unsur masyarakat.
- e. Susunan panitia pengawas sebagaimana dimaksud ayat (3) dan ayat (4) ditetapkan oleh Mahkamah Agung untuk tingkat pusat, Ketua Pengadilan Tinggi untuk tingkat I, Ketua Pengadilan Negeri untuk tingkat II dan tingkat Kecamatan.

Namun secara umum lembaga ini masih memiliki banyak kekurangan dalam melaksanakan tugas dan fungsinya selaku pengawas pemilihan umum 1999, dikarenakan lembaga ini hanya mampu menyelesaikan kasus-kasus pelanggaran yang bersifat administratif dan pelanggaran yang menyangkut tata cara penyelenggaraan pemilihan umum. Adapun kasus-kasus yang bersifat pidana pemilihan umum, termasuk Money Politic tidak dapat ditangani dengan baik.³⁹

³⁸ N. Huda dan Nasef, *Penataan Demokrasi*, hal. 62.

³⁹ *Ibid.*, hal. 63.

Perubahan mendasar terkait dengan kelembagaan pengawas pemilihan umum baru dilakukan melalui Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2003. Menurut Undang-Undang ini dalam pelaksanaan pengawasan pemilihan umum dibentuk sebuah lembaga adhoc terlepas dari struktur KPU yang terdiri dari panitia pengawas pemilihan umum, panitia pengawas pemilihan umum provinsi, panitia pengawas pemilihan umum kabupaten/kota, dan panitia pengawas pemilihan umum kecamatan. Selanjutnya kelembagaan pengawas pemilihan umum dikuatkan melalui Undang-Undang Nomor 22 Tahun 2007 tentang Penyelenggara Pemilihan Umum dengan dibentuknya sebuah lembaga tetap yang dinamakan Badan Pengawas Pemilihan umum (Bawaslu).

Di dalam Undang-Undang Nomor 22 tahun 2007 disebutkan bahwa fungsi Pengawas Pemilu yang dijabarkan dalam tugas, wewenang dan kewajiban Pengawas Pemilu. Berkaitan dengan tugas pengawasan pemilu ada pembagian tugas pengawasan pemilu yang dapat dijelaskan sebagai berikut :

- a. Bawaslu melakukan pengawasan terhadap seluruh tahapan penyelenggaraan Pemilu;
- b. Panwaslu Provinsi mengawasi tahapan penyelenggaraan Pemilu di wilayah provinsi;
- c. Panwaslu kabupaten/kota mengawasi penyelenggaraan Pemilu di wilayah kabupaten/kota;
- d. Panwaslu Kecamatan mengawasi tahapan penyelenggaraan Pemilu di wilayah kecamatan;
- e. Pengawas Pemilu Lapangan mengawasi tahapan penyelenggaraan Pemilu ditingkat desa/kelurahan;

- f. Pengawas Pemilu Luar Negeri mengawasi tahapan penyelenggaraan Pemilu di luar negeri.

Adapun tugas dan wewenang Pengawas Pemilu dapatlah dijelaskan secara umum sebagai berikut :

- a. Mengawasi tahapan penyelenggaraan pemilu;
- b. Menerima laporan dugaan pelanggaran perundang-undangan pemilu;
- c. Menyampaikan temuan dan laporan kepada KPU/KPU provinsi/KPU kabupaten/kota atau kepolisian atau instansi lainnya untuk ditindaklanjuti;
- d. Mengawasi tindak lanjut rekomendasi;
- e. Mengawasi pelaksanaan sosialisasi penyelenggaraan Pemilu; dan
- f. Melaksanakan :
 - 1) Tugas dan wewenang lain ditetapkan oleh undang-undang (untuk Bawaslu, Panwaslu Provinsi, dan Panwaslu kabupaten/kota);
 - 2) Melaksanakan tugas lain dari Panwaslu Kecamatan (untuk Pengawas Pemilu lapangan); dan
 - 3) Melaksanakan tugas lain dari Bawaslu (untuk Pengawas Pemilu Luar Negeri).

Dalam melaksanakan tugas, Bawaslu, Panwaslu Provinsi dan Panwaslu Kabupaten/Kota berwenang :

- a. Memberikan rekomendasi kepada KPU untuk menonaktifkan sementara dan/atau mengenakan sanksi administratif atas pelanggaran;
- b. Memberikan rekomendasi kepada yang berwenang atas temuan dan laporan terhadap tindakan yang mengandung unsur tindak pidana Pemilu.

Adapun Bawaslu dalam pelaksanaan pengawasan berada sampai dengan tingkat kelurahan/desa dengan urutan panitia pengawas pemilihan umum provinsi, panitia pengawas pemilihan umum kabupaten/kota, panitia pengawas pemilihan umum kecamatan, dan Pengawas Pemilihan umum Lapangan (PPL) di tingkat kelurahan/desa. Berdasarkan ketentuan Undang-Undang Nomor 22 Tahun 2007, sebagian kewenangan dalam pembentukan pengawas pemilihan umum merupakan kewenangan dari KPU.⁴⁰ Namun selanjutnya berdasarkan Keputusan Mahkamah Konstitusi terhadap judicial review yang dilakukan oleh Bawaslu terhadap Undang-Undang Nomor 22 Tahun 2007, rekrutmen pengawas pemilihan umum sepenuhnya menjadi kewenangan dari Bawaslu. Kewenangan utama dari pengawas pemilihan umum menurut Undang-Undang Nomor 22 Tahun 2007 adalah untuk mengawasi pelaksanaan tahapan pemilihan umum, menerima pengaduan, serta menangani kasus-kasus pelanggaran administrasi, pelanggaran pidana pemilihan umum, serta kode etik.

Dinamika kelembagaan pengawas pemilihan umum ternyata masih berjalan dengan terbitnya Undang-Undang Nomor 15 Tahun 2011 tentang penyelenggara pemilihan umum. Secara kelembagaan pengawas pemilihan umum dikuatkan kembali dengan dibentuknya lembaga tetap pengawas pemilihan umum di tingkat provinsi dengan nama Badan Pengawas Pemilihan umum Provinsi (Bawaslu Provinsi). Selain itu pada bagian kesekretariatan Bawaslu juga didukung oleh unit kesekretariatan eselon 1 dengan nomenklatur Sekretariat Jenderal Bawaslu. Selain itu pada konteks kewenangan, selain kewenangan sebagaimana diatur dalam Undang-Undang Nomor 22 Tahun 2007, Bawaslu berdasarkan

⁴⁰ Undang-undang No 22 Tahun 2007 Tentang Penyelenggara Pemilihan Umum

Undang-Undang Nomor 15 Tahun 2011 juga memiliki kewenangan untuk menangani sengketa Pemilihan umum. Kemudian lebih lanjut Undang-Undang yang mengatur tentang Bawaslu tidak berhenti sampai disitu yakni dengan timbulnya Undang-Undang No. 07 tahun 2017 tentang pemilihan umum tepatnya pada pasal 93, 94, 95, dan 96 mengenai tugas, wewenang dan kewajiban Bawaslu.

Didalam Penyelenggara Pemilihan Umum khususnya di Bawaslu Labuhanbatu Selatan terdapat Data Jajaran Panwaslu , mulai dari Kecamatan hingga di TPS. Diantaranya sebagai berikut:

Tabel. 1

Jumlah Anggota Panwaslu Kecamatan Terpilih

No	Kecamatan	Jlh Anggota Panwaslu Kecamatan Terpilih			Jlh PAW		
		L	P	L+P	L	P	L+P
1.	Kota Pinang	3	0	3	0	0	0
2.	Kampung Rakyat	3	0	3	0	0	0
3.	Torgamba	2	1	3	0	0	0
4.	Sungai Kanan	3	0	3	0	0	0
5.	Silangkitang	3	0	3	0	0	0
Total		14	1	15	0	0	0

Tabel. 2
Jumlah Anggota Panwaslu K/D hasil Seleksi

No.	Kecamatan	Jlh Desa	Jlh Anggota Panwaslu K/D hasil seleksi			Jlh PAW		
			L	P	L+P	L	P	L+P
1.	Kota Pinang	10	9	1	10	0	1	1
2.	Kampung Rakyat	15	13	2	15	0	0	0
3.	Torgamba	14	14	0	14	0	0	0
4.	Sungai Kanan	9	9	0	9	0	0	0
5.	Silangkitang	6	6	0	6	0	1	1
Total		54	51	3	54	0	1	1

Tabel. 3
Jumlah Anggota PTPS Kabupaten Labuhanbatu Selatan

No.	Kecamatan	Jlh Desa	Jlh TPS	Jlh Anggota PTPS hasil Seleksi			Jlh PAW		
				L	P	L+P	L	P	L+P
1.	Kota Pinang	10	117	118	41	159	1	0	1
2.	Kampung Rakyat	15	129	169	79	248	0	0	0
3.	Torgamba	14	239	191	78	269	0	0	0
4.	Sungai Kanan	9	121	161	104	265	1	0	1
5.	Silangkitang	6	77	67	23	90	0	0	0
Total		54	683	706	325	872	2	0	2

Tabel. 4
Jumlah daftar Pemilih Se-Kabupaten Labuhan Batu Selatan

No	Kecamatan	Jumlah
1.	Kampung Rakyat	31.624
2.	Kota Pinang	32.108
3.	Silangkitang	18.018
4.	Sungai Kanan	24.938
5.	Torgamba	51.111
		157.799

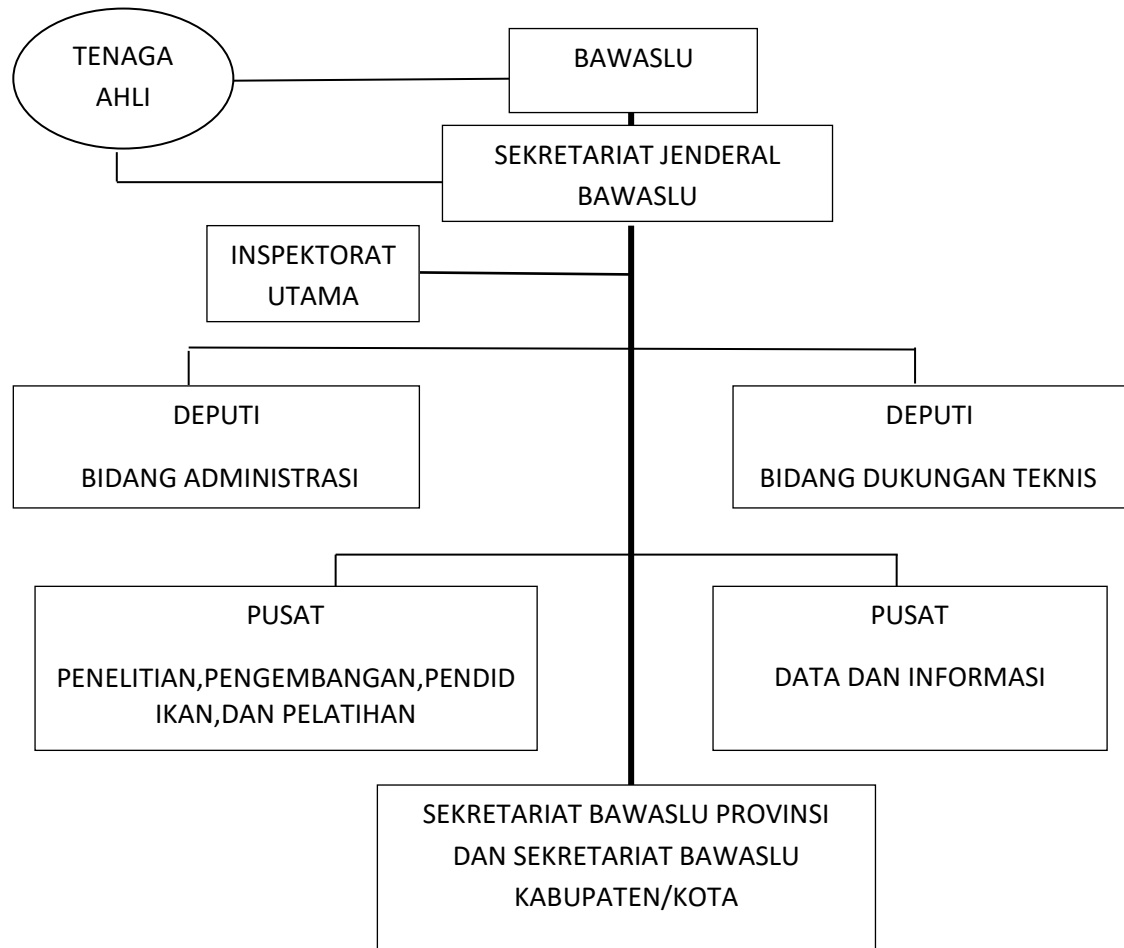
Dalam melaksanakan tugas dan wewenangnya Pengawas Pemilu berkewajiban sebagai berikut:

No.	Kewajiban	Pengawas Pemilu
1.	Bersikap tidak diskriminatif dalam menjalankan tugas dan wewenangnya	Pengawas Pemilu di semua tingkatan
2.	Melakukan Pembinaan dan pengawasan terhadap pelaksanaan tugas Pengawas Pemilu pada semua tingkatan	Bawaslu
3.	Melakukan pembinaan dan pengawasan terhadap pelaksanaan tugas Pengawas Pemilu pada tingkatan dibawahnya	Panwaslu Provinsi
4.	Menerima dan menindak lanjuti laporan yang berkaitan dengan dugaan adanya pelanggaran	Pengawas Pemilu di semua tingkatan

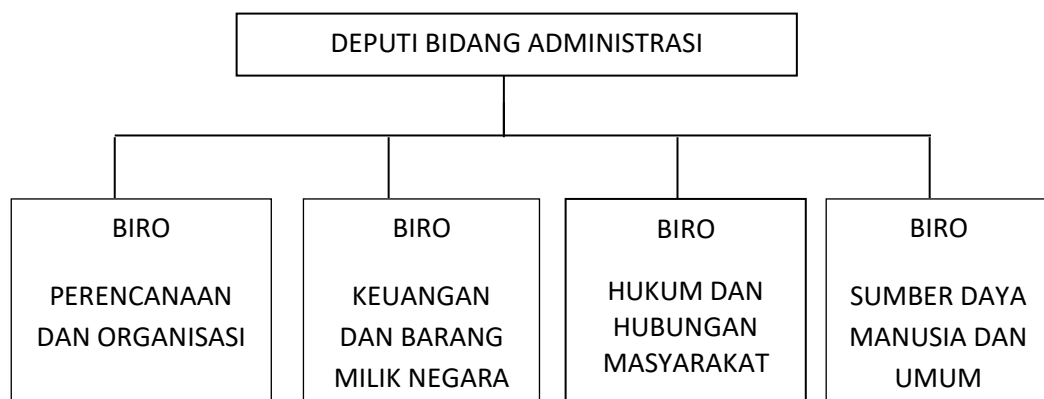
	terhadap pelaksanaan peraturan perundang-undangan mengenai pemilu.	
5.	Menyampaikan laporan hasil pengawasan kepada Presiden, DPR dan KPU sesuai dengan tahapan secara periodic dan/atau berdasarkan kebutuhan.	Bawaslu
6.	Menyampaikan laporan hasil pengawasan kepada Bawaslu sesuai dengan tahapan Pemilu secara peridik dan/atau berdasarkan kebutuhan	Panwaslu Provinsi
7.	Menyampaikan temuan dan laporan kepada Bawaslu berkaitan dengan adanya dugaan pelanggaran yang dilakukan oleh KPU Provinsi yang mengakibatkan terganggunya penyelenggaraan tahapan pemilu di tingkat provinsi	Panwaslu Provinsi
8.	Menyampaikan temuan dan laporan kepada Panwaslu Provinsi berkaitan dengan adanya dugaan pelanggaran yang dilakukan oleh KPU Kabupaten/kota yang mengakibatkan terganggunya penyelenggaraan tahapan Pemilu di tingkat Kabupaten/Kota	Panwaslu Kabupaten/kota
9.	Menyampaikan laporan kepada Panwaslu Kabupaten/Kota berkaitan dengan adanya dugaan tindakan yang mengakibatkan terganggunya penyelenggaraan tahapan Pemilu di tingkat Kecamatan	Panwaslu Kecamatan

10.	Menyampaikan temuan dan laporan kepada Panwaslu Kabupaten/Kota berkaitan dengan adanya dugaan pelanggaran yang dilakukan oleh PPK yang mengakibatkan terganggunya penyelenggaraan tahapan Pemilu di tingkat Kecamatan	Panwaslu Kecamatan
11.	Menyampaikan laporan kepada Panwaslu Kecamatan berkaitan dengan adanya dugaan tindakan yang mengakibatkan terganggunya penyelenggaraan tahapan Pemilu di tingkat Kecamatan	Pengawas Pemilu Lapangan
12.	Menyampaikan temuan dan laporan kepada Panwaslu Kecamatan berkaitan dengan adanya dugaan pelanggaran yang dilakukan oleh PPS dan KPPS yang mengakibatkan terganggunya penyelenggaraan tahapan Pemilu di tingkat Desa/Kelurahan	Pengawas Pemilu Lapangan

D. Struktur Organisasi



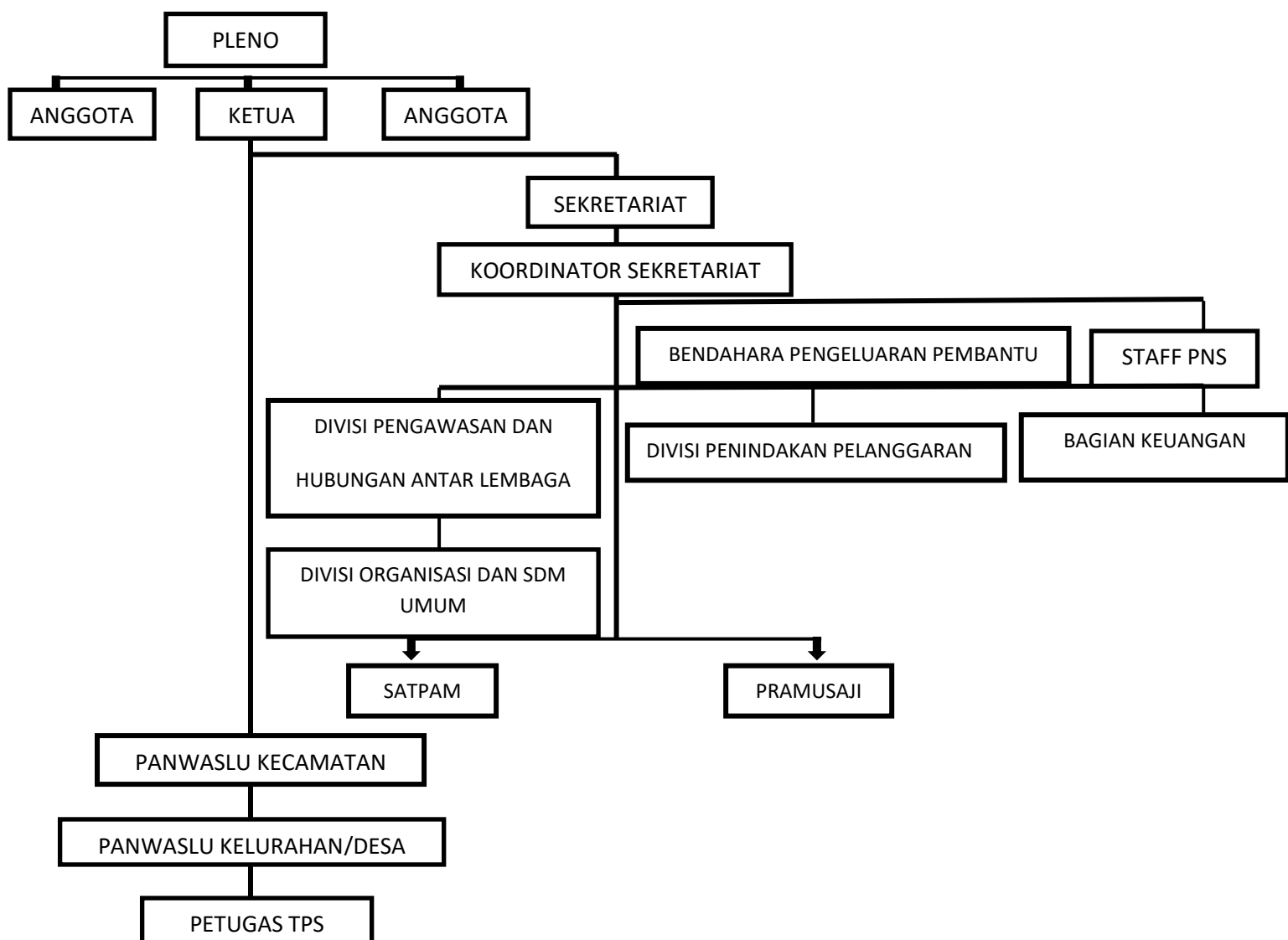
Deputi Bidang Dukungan Teknis



Deputi Bidang Dukungan Teknis



1) Struktur Organisasi Bawaslu Kabupaten Labuhanbatu Selatan



E. Tugas dan Wewenang Bawaslu Kabupaten Labuhanbatu Selatan

Adapun Tugas,wewenang Bawaslu dan kewajiban Bawaslu Kabupaten Labuhan Batu Selatan dilihat dari ketentuan Undang-undang No 7 Tahun 2017 tentang Pemilihan Umum tepatnya di Pasal 101 adalah sebagai berikut:

Bawaslu Kabupaten/Kota bertugas:

1. Melakukan pencegahan dan penindakan di wilayah Kabupaten/kota terhadap:
 - a. Pelanggaran Pemilu;dan
 - b. Sengketa proses Pemilu
2. Mengawasi pelaksanaan tahapan Penyelenggaraan Pemilu di wilayah Kabupaten/kota, yang terdiri atas:
 - a. Pemuktahiran data pemilih, penetapan daftar pemilih sementara dan daftar pemilih tetap;
 - b. Pencalonan yang berkaitan dengan persyaratan dan tata cara pencalonan anggota DPRD Kabupaten/kota;
 - c. Penetapan calon anggota DPRD Kabupaten/kota;
 - d. Pelaksanaan Kampanye dan dana Kampanye;
 - e. Pengadaan logistic Pemilu dan Pendistribusiannya;
 - f. Pelaksanaan pemungutan suara dan perhitungan suara hasil Pemilu;
 - g. Pengawasan seluruh proses perhitungan suara di wilayah kerjanya;
 - h. Pergerakan surat suara, berita acara dari tingkat TPS sampai ke PPK;
 - i. Proses rekapitulasi suara yang dilakukan oleh KPU Kabupaten/kota dari seluruh kecamatan;

- j. Pelaksanaan perhitungan dan pemungutan suara ulang, Pemilu lanjutan, dan pemilu susulan; dan
 - k. Proses penetapan hasil Pemilu anggota DPRD Kabupaten/kota;
3. Mencegah terjadinya praktik politik uang di wilayah Kabupaten/kota;
 4. Mengawasi netralitas semua pihak yang dilarang ikut serta dalam kegiatan kampanye sebagaimana diatur dalam Undang-undang ini;
 5. Mengawasi pelaksanaan putusan/keputusan di wilayah Kabupaten/kota, yang terdiri atas;
 - a. Putusan DKPP;
 - b. Putusan pengadilan mengenai pelanggaran dan sengketa Pemilu;
 - c. Putusan/keputusan Bawaslu, Bawaslu Provinsi, dan Bawaslu Kabupaten/kota;
 - d. Keputusan KPU, KPU Provinsi, dan KPU Kabupaten/kota dan;
 - e. Keputusan pejabat yang berwenang atas pelanggaran netralitas semua pihak yang dilarang ikut serta dalam kegiatan kampanye sebagaimana diatur di dalam Undang-undang ini,
 6. Mengelola, memelihara, dan merawat arsip serta melaksanakan penyusunan berdasarkan jadwal retensi arsip sesuai dengan ketentuan peraturan perundang-undangan;
 7. Mengawasi pelaksanaan sosialisasi Penyelenggaraan Pemilu di wilayah Kabupaten/kota;
 8. Mengevaluasi pengawasan sesuai dengan ketentuan peraturan perundang-undangan;

Bawaslu Kabupaten/Kota berwenang:

1. Menerima dan menindaklanjuti laporan yang berkaitan dengan dugaan pelanggaran terhadap pelaksanaan peraturan perundang-undangan yang mengatur mengenai Pemilu;
2. Memeriksa dan mengkaji pelanggaran pemilu di wilayah Kabupaten/koa serta merekomendasikan hasil pemeriksaan dan pengkajiannya kepada pihak-pihak yang diatur dalam Undang-undang ini;
3. Menerima, memeriksa, memediasi atau mengadjudikasi, dan memutus penyelesaian sengketa proses Pemilu di wilayah Kabupaten/kota;
4. Merekomendasikan kepada instansi yang bersangkutan mengenai hasil pengawasan di wilayah kabupaten/kota terhadap Netralitas semua pihak yang dilarang ikut serta dalam kegiatan kampanye sebagaimana di atur dalam Undangu-undang ini;
5. Mengambil alih sementara tugas, wewenang, dan kewajiban Panwaslu Kecamatan setelah mendapatkan pertimbangan Bawaslu Provinsi apabila Panwaslu Kecamatan berhalangan sementara akibat dikenai sanksi atau akibat lainnya sesuai dengan ketentuan peraturan perundang-undangan;
6. Meminta bahan keterangan yang dibutuhkan kepada pihak terkait dalam rangka pencegahan dan penindakan pelanggaran Pemilu dan sengketa proses Pemilu di wilayah Kabupaten/kota;
7. Membentuk Panwaslu Kecamatan dan mengangkat serta memberhentikan anggota Panwaslu Kecamatan dengan memperhatikan masukan Bawaslu Provinsi;dan

8. Melaksanakan wewenang lain sesuai dengan ketentuan peraturan perundang-undangan;

Bawaslu Kabupaten/kota berkewajiban:

1. Bersikap adil dalam menjalankan tugas dan wewenangnya
2. Melakukan pembinaan dan pengawasan terhadap pelaksanaan tugas pengawas Pemilu pada tingkatan di bawahannya;
3. Menyampaikan laporan hasil pengawasan kepada Bawaslu Provinsi sesuai dengan tahapan Pemilu secara periodic dan/atau berdasarkan kebutuhan;
4. Menyampaikan temuan dan laporan kepada Bawaslu Provinsi berkaitan dengan dugaan pelanggaran yang dilakukan oleh KPU Kabupaten/kota yang mengakibatkan terganggunya penyelenggaraan tahapan Pemilu di tingkat Kabupaten/kota;
5. Mengawasi pemuktahiran dan pemeliharaan data pemilih secara berkelanjutan yang dilakukan oleh KPU Kabupaten/kota dengan memperhatikan data dan kependudukan sesuai dengan ketentuan peraturan perundang-undangan;
6. Mengembangkan pengawasan Pemilu partisipatif, dan
7. Melaksanakan keajiban-kewajiban lain sesuai dengan ketentuan peraturan perundang-undangan.

BAB IV

HASIL PENELITIAN DAN PEMBAHASAN

A. Aturan Tentang Netralitas Aparatur Sipil Negara dalam Pemilihan Umum dan Pemilihan Umum Kepala Daerah

Undang-undang Dasar Tahun 1945 pasal 1 ayat (2) telah mengamanatkan bahwa “ Kedaulatan berada di tangan rakyat dan dilaksanakan menurut Undang-undang Dasar” Kedaulatan rakyat dalam Kamus Besar Bahasa Indonesia (KBBI) ialah kekuasaan tertinggi ada pada rakyat. Dalam hal ini rakyat memiliki kekuasaan tertinggi dalam negara. Namun dalam penyelenggaraan kekuasaanya tetap mengacu pada Undang-undang Dasar 1945. Dalam rangka mewujudkan kedaulatan rakyat maka pemilihan umum diwujudkan agar tercapainya negara demokrasi. Menurut pendapat Ibnu Tricahyono Pemilihan umum adalah instrument untuk mewujudkan kedaulatan rakyat yang bermaksud membentuk pemerintahan yang absah serta sarana mengartikulasikan aspirasi dan kepentingan rakyat.⁴¹

Netralitas Aparatur Sipil Negara sebagaimana tertuang dalam Undang-undang No 5 Tahun 2014 tentang Aparatur Sipil Negara pasal 2 huruf f, menyebutkan bahwa “Asas penyelenggaraan kebijakan dan manajemen Aparatur Sipil Negara adalah Netralitas”. Asas Netralitas ini berarti bahwa setiap pegawai Aparatur Sipil Negara tidak berpihak dari segala bentuk pengaruh manapun dan tidak memihak kepada kepentingan siapapun. Dalam pelaksanaan Pemilihan Kepala Daerah Tahun 2020, diharapkan setiap pegawai Aparatur Sipil Negara dapat bersikap Netral. Hal tersebut dikarenakan Netralitas Aparatur Sipil Negara

⁴¹ Ibnu Tricahyono, *Reformasi Pemilihan Umum Menuju Pemisahan Pemilihan umum Nasional dan Lokal*, (Malang: In Trans apublishing, 2009), hal.6.

adalah pilar penting dalam kelangsungan terselenggaranya tata pemerintahan yang baik (*Good governance*). Maka dari itu Pegawai Aparatur Sipil Negara sebagai unsur aparatur Negara yang dapat memberikan pelayanan kepada masyarakat secara profesional, jujur, adil, dan netral.

Peran Pegawai Aparatur Sipil Negara sebagaimana dimaksud untuk mewujudkan Aparatur Sipil Negara dalam upaya menciptakan *good governance*. Makna *Good* dalam *good governance* mengandung 2 (dua) pengertian Pertama, nilai yang menjunjung tinggi keinginan atau kehendak rakyat, dan nilai yang dapat meningkatkan kemampuan rakyat dalam mencapai tujuan nasional, kemandirian, pembangunan berkelanjutan dan keadilan sosial. Kedua, aspek fungsional dan pemerintah yang efektif dan efisien dalam pelaksanaan tugasnya untuk mencapai tujuan tersebut. Sedangkan untuk makna Governance, World bank mendefinisikan sebagai penyelenggaraan manajemen pembangunan yang bertanggung jawab, sejalan dengan demokrasi serta pasar yang efisien dan penghindaran salah alokasi dana investasi langkah pencegahan korupsi, baik secara politik maupun administratif serta menjalankan disiplin dengan anggaran serta penciptaan legal dan political framework. Namun selama ini ASN tidak bisa bersikap netral, karena mudah terbawa arus politik dan perlu melakukan lobi untuk mendapatkan promosi jabatan. Perbuatan oknum ASN dalam mendukung pasangan calon Kepala Daerah dan Wakil Kepala Daerah menjadi berita sering sekali muncul dalam pemberitaan seputar Pilkada. Berdasarkan penjelasan di atas, bahwa ASN sering terlibat dalam ranah perpolitikan. Hal itulah terjadi di kabupaten Labuhan batu selatan, yang menjadi salah satu daerah yang merayakan pesta demokrasi pada pilkada Tahun 2020, Yaitu dalam pemilihan bupati dan

wakil bupati. Penyelenggara pemilu pada di kabupaten muaro jambi yang melibatkan lima pasangan calon.

Berikut wawancara dengan Mahrizal, S.Ag. selaku Anggota dari Bawaslu dengan didampingi Ayatullah Hasibuan Divisi Penindakan dan Pelanggaran, dia mengatakan:

“Hal yang harus difahami ASN adalah mereka harus bisa menempatkan diri sebagai abdi Negara dan pelayan public, harus bisa professional dan berkualitas, kemudian bisa bersikap Netral jangan karena kepentingan semata. Salah satu factor ASN itu tidak Netral adalah adanya tekanan dari atasan untuk mendukung dan karna adanya ambisi dari jabatan”.

Berdasarkan wawancara tersebut dapat dicermati bahwasanya Setiap Pesta demokrasi yang tidak lain Pilkada, selalu diwarnai dengan hal-hal ketidak Netralan dan keterlibatan seorang Aparatur Sipil Negara. Di sisi lain ASN faham akan aturan tentang ketidak bolehkan berpihak dan terlibat kepada pasangan calon tapi dikarenakan adanya suatu hal maka banyak terdapat ASN yang tidak Netral.⁴²

Dimana dalam Peraturan Pemerintah Nomor 42 Tahun 2004 Tentang Pembinaan Korps dan Kode Etik PNS pasal 11 huruf c, yang berbunyi:⁴³ Dalam hal etika terhadap diri sendiri PNS wajib menghindari konflik kepentingan pribadi, kelompok ataupun golongan, maka PNS dilarang melakukan perbuatan yang mengarah pada keberpihakan salah satu calon atau perbuatan yang mengindikasikan terlibat dalam politik praktis atau berafiliasi dengan partai politik, misalnya:

⁴² Wawancara dengan Ayatullah Hasibuan, Divisi Penindakan dan Pelanggaran. Pada Tanggal 24 Mei 2021

⁴³ Peraturan Pemerintah Nomor 42 Tahun 2004 Tentang Pembinaan Korps dan Kode Etik PNS pasal 11 huruf c

- a. Pendekatan kepada Parpol terkait rencana pengusulan.
- b. Memasang spanduk atau baliho yang mempromosikan dirinya atau orang lain c) Mendeklarasikan dirinya sebagai Balon"
- c. Menghadiri deklarasi.
- d. Mengunggah, menanggapi (like, komentar, share dsb) atau menyebarkan gambar atau foto balon atau paslon melalui media online atau medsos.

Berfoto bersama calon balon atau calon paslon dengan simbol keberpihakan dan Peraturan Pemerintah Nomor 53 Tahun 2004 Tentang Disiplin Pegawai Negeri Sipil:⁴⁴

Pemilihan Umum Kepala Daerah (Pilkada) dapat memicu pemanfaatan birokrasi untuk kepentingan Politik dalam Pilkada. Di berbagai macam Daerah, calon kepala daerah petahana hampir selalu memobilisasi Aparatur Sipil Negara untuk memenangkan dirinya. Seharusnya birokrasi semacam itu harus dibebaskan dari pengaruh dan keterjalinan ikatan politik dengan kekuatan-kekuatan politik, sehingga pelayanan kepada masyarakat yang diberikan oleh birokrasi netral tidak memihak dan obyektif. Birokrasi yang memihak atau tidak netral dapat melahirkan korupsi politik yang justru mengubah proses Pilkada diwarnai dengan tindakan-tindakan terpuji.⁴⁵

Pemilihan Secara Langsung bukanlah hal yang baru lagi bagi rakyat Indonesia, Karena sebelumnya telah dilaksanakan pemilihan Presiden dan Wakil

⁴⁴ Peraturan Pemerintah Nomor 53 Tahun 2004 pasal 4 Tentang Disiplin Pegawai Negeri Sipil

⁴⁵ Moh Mahfud MD, *Evaluasi Pemilukada dalam Perspektif Demokrasi dan Hukum. Dalam Demokrasi Lokal Evaluasi Pemilukada di Indonesia*, (Jakarta: Konstitusi Pers, 2012), hal.12

Presiden secara langsung oleh rakyat di daerah telah dijalankan sejak berlakunya Undang-undang Nomor 32 Tahun 2004 tentang Pemerintahan Daerah.

Penyelenggara Pilkada secara langsung telah membawa perubahan terhadap budaya pemerintahan di tingkat daerah, dalam hal ini reposisi relasi birokrasi dengan politik, khususnya masalah netralitas birokrasi terhadap politik.⁴⁶ Pilkada secara langsung dan serentak merupakan situasi yang berbeda, mengigat besarnya kewenangan daerah sejak digulirkan otonomi daerah. Kepala daerah paling berperan dalam menentukan keberhasilan pembangunan suatu daerah. Dimana masyarakat lebih banyak berharap kepada kepala daerah dalam memperbaiki kondisi yang telah ada.

Mengenai hal ini, persoalan tentang Netralitas Aparatur Sipil Negara memang masih sering timbul di dalam acara Pilkada itu sendiri. Arti Netralitas Aparatur Sipil Negara dalam kontestasi politik merupakan kajian hukum Kepegawaian. Seperti menurut Utrecht, bahwa hukum administrasi menguji hubungan hukum istimewa yang diadakan untuk memungkinkan para pejabat Administarsi Negara melakukan tugas mereka yang khusus.⁴⁷ Sementara pada satu sisi, Aparatur Sipil Negara merupakan aparatur pemerintah yang dituntut melaksanakan tugas pemerintahan untuk memberikan pelayanan public, dan di sisi lain Pegawai Negeri Sipil juga anggota masyarakat yang memiliki kepentingan kepentingan politis maupun ekonomis yang menyangkut pilihannya dalam Pilkada. Seringkali kepentingan-kepentingan tersebut lebih dominan sehingga yang diharapkan sebagai pemilihan yang jujur dan adil tidak terpenuhi.

⁴⁶ Sudiman Dalim, *Politisasi Birokrasi Netralitas dan Mobilitas PNS dalam Pilkada*, (Jakarta:Titian Pena Abadi, 2010), hal.5

⁴⁷ Sri Hartini, "Penegakan Hukum Netralitas Pegawai Negeri Sipil (PNS)" *Jurnal Dinamika Hukum* Vol. 9. No.3, September 2009, hal.259

Pada Pasal 9 ayat (2) dalam Undang-Undang No 5 Tahun 2014 tentang Aparatur Sipil Negara (UU ASN), menentukan bahwa Pegawai Aparatur Sipil Negara harus bebas dari pengaruh dan intervensi semua golongan dan partai politik, Sedangkan pasal 12 menyatakan bahwa Pegawai Aparatur Sipil Negara berperan sebagai perencana, pelaksana, dan pengawas penyelenggara tugas umum pemerintahan dan pembangunan nasional melalui pelaksanaan kebijakan dan pelayanan public yang professional, bebas dari intervensi politik, serta bersih dari praktik korupsi, kolusi dan nepotisme.

Dilain sisi, pada Pasal 1 angka 2 Undang-Undang Aparatur Sipil Negara menegaskan bahwa Pegawai Negeri Sipil yang merupakan bagian dari Aparatur Sipil Negara selain pegawai pemerintahan dengan perjanjian kerja tetap mempunyai hak untuk memilih dalam Pemilihan Umum maupun Pilkada.

Pasal 53 Undang-Undang Aparatur Sipil Negara juga menimbulkan suatu persoalan yang sangat krusial, mengenai kewenangan bupati/walikota sebagai Pejabat Pembina Kepegawaian untuk menetapkan pengangkatan, pemindahan, dan pemberhentian pejabat yang berada di wilayahnya. Ketentuan ini sering menjadi pemicu Pegawai Negeri Sipil berbuat tidak Netral dalam pelaksanaan pilkada karena unsur loyalitas bawahan terhadap atasan sehingga mengesampingkan aturan.

Didalam Peraturan Menteri Pendayagunaan Aparatur Sipil Negara dan Reformasi Birokrasi 22 Juli 2015, Nomor: B/2355/M.PANRB/07/2015 tentang Netralitas Aparatur Sipil Negara dan larangan penggunaan aset pemerintah dalam Pemilihan Kepala Daerah secara serentak. Setiap Aparatur Sipil Negara dilarang memberikan dukungan kepada kepala daerah/wakil kepala daerah dengan cara

“terlibat dalam kegiatan kampanye untuk mendukung calon kepala daerah/wakil kepala daerah.

Pada Undang-Undang No. 5 Tahun 2014 memberikan penegasan kembali bahwa seorang Aparatur Sipil Negara harus menjaga Independensi dan Netralitasnya. Hal ini dapat dilihat pada bagian penjelasan bahwa dalam upaya menjaga netralitas Aparatur Sipil Negara dari pengaruh partai politik dan untuk menjamin keutuhan, kekompakan, dan persatuan Aparatur Sipil Negara, serta dapat memusatkan segala perhatian, pikiran, dan tenaga pada tugas yang telah dibebankan, maka dari itu Aparatur Sipil Negara dilarang menjadi anggota dan/atau pengurus partai politik. Didalam Undang-Undang No 5 Tahun 2014 mempunyai produk hukum yang berorientasi strategis untuk membangun aparatur sipil negara lebih berdaya guna dan berhasil guna dalam mengemban tugas umum pemerintahan dan pembangunan nasional didasari dengan semangat reformasi. Sebagaimana yang terdapat dalam Pasal 2 Undang-Undang Aparatur Sipil Negara yang mana Penyelenggaraan kebijakan dan Manajemen Aparatur Sipil Negara berdasarkan pada asas:

1. Kepastian Hukum
2. Profesional
3. Proporsionalitas
4. Keterpaduan
5. Delegasi
6. Netralitas
7. Akuntabilitas
8. Efektif dan efisien

9. Keterbukaan
10. Nondiskriminatif
11. Persatuan dan Kesatuan
12. Keadilan dan Kesejahteraan dan Mensejahterakan⁴⁸

Kemudian didalam Undang-undang No 5 Tahun 2014 menjelaskan mengenai kode etik Aparatur Sipil Negara, diantaranya:

1. Kode etik dan kode perilaku sebagaimana dimaksud dalam pasal 3 huruf b bertujuan untuk menjaga martabat dan kehormatan Aparatur Sipil Negara
2. Kode etik dan kode perilaku sebagaimana dimaksud pada ayat (1) berisi pengaturan perilaku agar Pegawai Aparatur Sipil Negara:
 - a) Melaksanakan tugasnya dengan jujur, bertanggung jawab, dan berintegritas tinggi;
 - b) Melaksanakan tugasnya dengan cermat dan disiplin
 - c) Melayani dengan sikap hormat, sopan, dan tanpa tekanan;
 - d) Melaksanakan tugasnya sesuai dengan ketentuan peraturan perundang-undangan;
 - e) Melaksanakan tugasnya sesuai dengan perintah atasan atau pejabat yang berwenang sejauh tidak bertentangan dengan ketentuan peraturan perundang-undangan dan etika pemerintahan;
 - f) Menjaga kerahasiaan yang menyangkut kebijakan Negara;
 - g) Menggunakan kekayaan dan barang milik negara secara bertanggung jawab, efektif, dan efisien

⁴⁸ Pasal 2 Undang undang No 5 Tahun 2014 tentang Aparatur Sipil Negara

- h) Menjaga agar tidak terjadi konflik kepentingan dalam melaksanakan tugasnya
 - i) Memberikan informasi secara benar dan tidak menyesatkan kepada pihak lain yang memerlukan informasi terkait kepentingan kedinasan
 - j) Tidak menyalahgunakan informasi intern negara, tugas, status, kekuasaan, dan jabatannya untuk mendapat atau mencari keuntungan atau manfaat bagi diri sendiri atau untuk orang lain
 - k) Memegang teguh nilai dasar Aparatur Sipil Negara dan selalu menjaga reputasi dan integritas Aparatur Sipil Negara, dan
 - l) Melaksanakan ketentuan peraturan perundang-undangan mengenai disiplin pegawai Aparatur Sipil Negara
3. Kode etik dan perilaku sebagaimana pada ayat (1) dilaksanakan sesuai dengan ketentuan peraturan perundang-undangan. Kemudian terapat pula Pasal 11 tentang tugas Pegawai Aparatur Sipil Negara yang mana;
- Pegawai Aparatur Sipil Negara bertugas:
- a. Melaksanakan Kebijakan Publik yang dibuat oleh pejabat pembina kepegawaian sesuai dengan ketentuan peraturan perundang-undangan;
 - b. Memberikan pelayanan public yang professional dan berkualitas; dan
 - c. Mempererat persatuan dan kesatuan Negara Kesatuan Negara Republik Indonesia; Kemudian, terdapat pula Pasal 12 tentang Peran dari Aparatur Sipil Negara

Peran Aparatur Sipil Negara:

Pegawai Aparatur Sipil Negara berperan sebagai perencana, pelaksana, dan pengawas penyelenggaraan tugas umum pemerintahan dan pembangunan nasional melalui pelaksanaan kebijakan dan pelayanan public yang professional, bebas dari intervensi politik, serta bersih dari praktik korupsi, kolusi, dan nepotisme.

Kemudian dari pada itu, berdasarkan pengalaman setiap didalam kegiatan Pemilihan Umum kepala daerah pasti terdapat faktor indikator ataupun penyebab Aparatur Sipil Negara tersebut tidak Netral atau tidak sesuai ketentuan dari Undang-Undang No 5 Tahun 2014, biasanya dikarenakan Ambisi Promosi Jabatan. Mengenai Ambisi Promosi Jabatan ini tentu sudah tidak lazim, Ambisi promosi jabatan dan alasan senioritas di lingkungan serta kedekatan personal antara Aparatur Sipil Negara dengan Calon membuat persoalan sudah tidak asing. Karena ambisi promosi jabatan tersebut, sangat memungkinkan Aparatur Sipil Negara untuk melanggar asas Netralitas yang telah ditetapkan dengan iming-iming jabatan yang telah dijanjikan oleh Pasangan calon tersebut. Selain itu karena adanya status kekeluargaan atau Nepotisme dari kandidat pasangan calon, maka sangat memungkinkan Aparatur Sipil Negara untuk melanggar asas Netralitas yang telah ditetapkan berhubung menjalin dan berstatus sebagai kerabat dari pasangan calon tersebut.

B. Implementasi dari Aturan Tentang Netralitas ASN dalam Pelaksanaan Pilkada 2020 di Kabupaten Labuhan Batu Selatan

Pengertian Netralitas menurut Kamus Besar Bahasa Indonesia (KBBI) ialah keadaan dan sikap netral, yang artinya tidak memihak atau tidak mendukung, atau bebas. Netralitas menurut beberapa Tokoh adalah:

Menurut Nuraida Mokhsen; Netralitas ASN mengandung *Impartiality* yang berarti bebas kepentingan, bebas intervensi, bebas pengaruh, adil, objektif dan tidak memihak.⁴⁹

Menurut Marbun dalam Sri Hartini; Netralitas berarti bebasnya Pegawai Negeri Sipil dari pengaruh kepentingan partai politik tertentu atau tidak memihak untuk kepentingan partai politik tertentu atau tidak berperan dalam proses politik.

Netralitas Pegawai Negeri Sipil sangat dibutuhkan bagi organisasi pemerintahan yang misi utamanya adalah mengatur, melayani dan, memberdayakan masyarakat agar terwujud kesejahteraan masyarakat. Hal ini dapat dilihat sebagai berikut:

- a) Dengan netralitas, Pegawai Negeri Sipil tidak lagi terganggu dengan pekerjaan pekerjaan yang diluar tugas dan tanggung jawabnya, sehingga lebih difokus pada pekerjaannya.
- b) Pegawai Negeri Sipil merasa lebih aman bekerja, punya kepastian masa depan dimana tergantung kepada hasil kerja dan prestasi kerjanya, tidak ada lagi faktor-faktor subjektif yang tidak punya standar yang pasti.

⁴⁹ Mokhsen, Nuraida. *FGD Sistem Pengawasan KASN Terhadap Pelaksanaan Asas Netralitas ASN*, (Jakarta:2008)

- c) Pegawai Negara Sipil akan berkompetisi secara sehat dalam menghasilkan prestasi, sehingga akan muncul inovasi baru dalam menyelesaikan suatu persoalan ataupun guna melancarkan penyelenggaraan pemerintahan.
- d) Pemberian pelayanan akan lebih baik, karena tidak ada lagi sikap yang diskriminatif ataupun adanya intervensi tertentu dalam memberikan pelayanan.

Peraturan yang terkait dengan netralitas dari Pegawai Negeri Sipil telah diundangkan dengan beberapa perundang-undangan, yaitu antara lain Undang-Undang Nomor 5 Tahun 2014 tentang Aparatur Sipil Negara, netralitas disini artinya Pegawai Negeri Sipil yang sebagai Aparatur Sipil Negara tidak boleh berpihak kepada siapapun juga dalam segala urusan kegiatan politik. Peraturan Pemerintah Nomor 37 Tahun 2004 tentang Larangan Pegawai Negeri Sipil Menjadi Anggota Partai Politik, dalam isi undang-undang ini menyatakan secara tegas akan larangan Pegawai Negeri Sipil untuk ikut terlibat segala urusan dalam partai politik, dikarenakan jika Pegawai Negeri Sipil terlibat urusan dalam partai politik itu sama saja Pegawai Negeri Sipil akan melanggar prinsip netralitasnya.

Peraturan Pemerintah Nomor 53 Tahun 2010 tentang Disiplin Pegawai Negeri Sipil disini juga ditegaskan kembali bahwa Pegawai Negeri Sipil harus bersikap netral dengan merujuk ketentuan dalam Pasal 3 mengenai kewajiban dan pasal 4 mengenai larangan. Serta Undang-Undang Nomor 8 Tahun 2015 tentang Perubahan Atas Undang-Undang No 1 Tahun 2015 tentang Penetapan Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-Undang No 1 Tahun 2014 tentang Pemilihan Gubernur, Bupati Dan Walikota Menjadi Undang-undang dalam Pasal 70 ayat (1)

yang melarang Pegawai Negeri Sipil terlibat dalam kegiatan kampanye calon Kepala Daerah/Wakil Kepala Daerah.

Peran Pegawai Aparatur Sipil Negara sebagaimana yang dimaksud untuk mewujudkan Aparatur Sipil Negara yang bersih dalam upaya menciptakan good governance. Makna good dalam good governance mengandung 2 (dua) pengertian. Pertama, nilai yang menjunjung tinggi keinginan atau kehendak rakyat, dan nilai yang dapat meningkatkan kemampuan rakyat dalam mencapai tujuan nasional, kemandirian, pembangunan berkelanjutan dan keadilan sosial. Kedua, aspek fungsional dan pemerintah yang efektif dan efisien dalam pelaksanaan tugasnya untuk mencapai tujuan tersebut. Sedangkan untuk makna Governance, World bank mendefinisikan sebagai penyelenggaraan manajemen pembangunan yang bertanggung jawab, sejalan dengan demokrasi serta pasar yang efisien dan penghindaran salah alokasi dana investasi langkah pencegahan korupsi, baik secara politik maupun administratif serta menjalankan disiplin dengan anggaran serta penciptaan legal dan political framework. Namun selama ini Aparatur Sipil Negara tidak bisa bersikap netral, karena mudah terbawa arus politik dan perlu melakukan lobi untuk mendapatkan promosi jabatan. Perbuatan oknum Aparatur Sipil Negara dalam mendukung pasangan calon Kepala Daerah dan Wakil Kepala Daerah menjadi berita sering sekali muncul dalam pemberitaan seputar Pilkada.

Pegawai Aparatur Sipil Negara berfungsi sebagai pelaksana kebijakan publik, pelayan publik, dan perekat dan pemersatu bangsa. Sebagai pelaksana kebijakan publik, Pegawai Aparatur Sipil Negara bertugas untuk melaksanakan kebijakan publik yang dibuat oleh Pejabat Pembina Kepegawaian sesuai dengan

ketentuan peraturan perundang-undangan. Sedangkan sebagai pelayan publik, Pegawai Aparatur Sipil Negara bertugas memberikan pelayanan publik yang profesional dan berkualitas, serta mempunyai tugas utama yaitu untuk mempererat persatuan dan kesatuan Negara Kesatuan Republik Indonesia. Disamping menjalankan tugasnya, Pegawai Aparatur Sipil Negara juga berperan sebagai perencana, pelaksana, dan pengawas penyelenggaraan tugas umum pemerintahan dan pembangunan nasional melalui pelaksanaan kebijakan dan pelayanan publik yang profesional, bebas dari intervensi politik, serta bersih dari praktik korupsi, kolusi, dan nepotisme. Frase bebas dari intervensi politik dalam pasal 1 angka (5) mengamanatkan bahwa selaku pegawai Aparatur Sipil Negara dituntut harus dapat terlepas dari segala bentuk pengaruh apapun baik politik atau kepentingan lain yang memaksa kita untuk mengabaikan aturan dan tata laksana yang harus dikedepankan dalam melaksanakan tugas yang diemban dan juga sebagai pegawai ASN dituntut bersikap netral.

1. Pelanggaran-pelanggaran yang terjadi dalam Pilkada 2020 di Kabupaten

Labuhan Batu Selatan

Berdasarkan Laporan Nomor: 04/REG/LP/PB/Kab/02.31/XII/2020, Bawaslu Kabupaten Labuhanbatu Selatan Mengundang Khairuddin Nasomarsik terkait perihal Pelanggaran yang terjadi, yang dilakukan Ketua dan Anggota BPD Tanjung Medan, Kepala Dusun Perdamean Desa Tanjung Medan, anggota LKMD Tanjung medan dan ketua LKMD Tanjung Seelamat, PKD Tanjung medan, dikarenakan ikut serta dalam pertemuan di rumah/posko kemenangan paslon 03. Dan Aparatur Sipil Negara (camat) Kampung rakyat, dikarenakan telah melarang Paslon lain untuk tidak memasang Alat Peraga di daerah Rumah Asn tersebut.

2. Jumlah Pemilih Pegawai Negeri Sipil dan Pelanggaran terhadap Netralitas Aparatur Sipil Negara dalam Pilkada 2020 di Kabupaten Labuhan Batu Selatan

Tabel. 1

Daftar PNS sebagai pemilih di Kabupaten Labuhan Batu Selatan dalam Pilkada 2020

No	Kecamatan	Teknis	Guru	Medis	Jumlah
1	Sungai Kanan	21	294	49	364
2	Torgamba	25	415	115	555
3	Kota Pinang	706	415	146	1.267
4	Silangkitang	16	209	54	279
5	Kampung rakyat	29	262	48	339
Jumlah		797	1.595	412	2.804

Tabel. 2

Data Pelanggaran Netralitas Aparatur Sipil Negara dalam Pilkada 2020 yang terdapat di Kabupaten Labuhan Batu Selatan

NO.	Kecamatan	Jenis Pelanggaran	Jumlah
1	Sungai Kanan	-	-
2	Torgamba	-	-
3	Kota Pinang	-	-
4	Silang Kitang	-	-
5	Kampung Rakyat	Larangan Pemasangan Alat Peraga	1

Berdasarkan data yang didapat, terdapat satu pelanggaran yang tercatat di Bawaslu Kabupaten Labuhan Batu Selatan terkait pelanggaran dari ASN tepatnya

di Kecamatan Kampung Rakyat. Kronologi Peristiwa nya terhitung sebelum Pilkada dilaksanakan, dimana disitu terdapat Aparatur Sipil Negara atau bisa dikatakan (Camat) di Kecamatan Kampung Rakyat yang tidak memperbolehkan Tim Sukses Paslon Lain untuk memasang alat peraga/baliho di seberang Rumah Aparatur Sipil Tersebut. Sehingga disitu terjadi perselisihan atau adu argument dengan Aparatur Sipil Negara yang terkait. Kemudian atas pelanggaran tersebut Bawaslu Kabupaten Labuhan Batu Selatan menindak lanjuti dengan memberikan sanksi pelanggaran Aparatur Sipil Negara dengan Hukuman disiplin sedang yaitu penundaan kenaikan gaji berkala selama 1 (satu) Tahun, penundaan kenaikan pangkat selama 1 Tahun, dan penurunan pangkat setingkat lebih rendah selama 1 Tahun.

3. Program dan Kegiatan Bawaslu Kabupaten Labuhanbatu Selatan Untuk mewujudkan Netralitas Aparatur Sipil Negara dalam Pilkada 2020

Sedikitnya ribuan Pegawai Negeri Sipil dan Pegawai Kontrak Pemerintah Kabupaten Labuhanbatu Selatan hadir pada acara Sosialisasi Netralitas Aparatur Sipil Negara (ASN) dalam rangka pemilihan Bupati dan Wakil Bupati Kabupaten Labuhanbatu Selatan Tahun 2020 yang digelar oleh Bawaslu Kabupaten Labuhanbatu Selatan yang dilaksanakan di Gedung Santun Berkata Bijak Berkarya (SBBK).

Kegiatan Sosialisasi tersebut dihadiri oleh Ketua Bawaslu Republik Indonesia (RI), Abhan didampingi oleh Ketua dan Anggota Bawaslu Provinsi Sumatera Utara, Bupati dan Wakil Bupati Labuhanbatu Selatan serta Forkopimda lainnya, dan juga dihadiri oleh Ketua dan Anggota Bawaslu Kabupaten/kota Se-Sumatera Utara beserta coordinator Sekretariat Bawaslu Kabupaten atau Kota.

Saat Sosialisasi tersebut Abhan selaku Ketua Bawaslu Republik Indonesia (RI) menyampaikan pidatonya yang mana dia menyebutkan “Pilkada Harus Sukses” dengan cara bersatu dan saling bertanggung jawab bagi seluruh komponen Bangsa, dan bukan hanya tanggung jawab penyelenggara saja yang mana termasuk didalamnya KPU dan Bawaslu.⁵⁰

C. Tinjauan Fiqh Siyasah Terhadap Aturan Tentang Netralitas ASN dan Pelaksanaan Pilkada 2020 di Kabupaten Labuhan Batu Selatan

Fiqh berasal dari kata *Faqaha-yafqahu-fiqhan*. Secara bahasa pengertian fiqh adalah “paham yang mendalam”.⁵¹ Fiqh secara etimologis adalah paham terhadap tujuan seseorang pembicara. Sedangkan Fiqh secara terminologis mengetahui hukum syara’ yang amaliyah (mengenai perbuatan, pelaku) dengan dalil-dalilnya yang terperinci⁵².

Sedangkan kata *Siyasah* berasal dari kata *ساس-يسوس-سياسة* yang berarti mengatur, mengurus dan memerintah, atau pemerintahan, politik dan pembuatan kebijakan. Pengertian Siyasah secara etimologi mengisyaratkan bahwa tujuan siyasah adalah mengatur, mengurus dan membuat kebijaksanaan atas sesuatu yang bersifat politis untuk mencakup sesuatu⁵³. Sedangkan menurut Terminologi adalah mengatur atau memimpin sesuatu dengan cara membawa kepada kemaslahatan.

Ilmu fiqh Siyasah adalah ilmu yang membahas tentang cara pengaturan masalah Ketatanegaran Islam semisal bagaimana cara untuk mengadakan perundang-undangan dan berbagai pengaturan lainnya yang sesuai dengan

⁵⁰ <https://labuhanbatuselatan.bawaslu.go.id/>

⁵¹ Muhammad Iqbal, *Fiqh Siyasah Kontektualisasi Doktrin Politik Islam* (Jakarta: Prenadamedia Grup, 2014), hal. 2.

⁵² Imam Yazid, *Pengantar ilmu Fiqh dan usul fiqh* (Medan: Cv Manhaji), hlm. 1.

⁵³ *Ibid.*, hal.3.

prinsip-prinsip islam yang bertujuan kepada kemaslahatan umum. Jika dilihat kemaslahatan itu dibagi menjadi tiga yaitu, ada yang wajib melaksanakannya (apabila dikerjakan berpahala, dan ditinggalkan mendapat dosa), Sunnah melaksanakannya (apabila dikerjakan mendapat pahala, dan ditinggalkan tidak berdosa) Mubah melaksanakannya (apabila dikerjakan tidak berpahala dan tidak berdosa, apabila ditinggalkan tidak berpahala dan tidak berdosa).

Menurut Imam Al-Mawardi yang tertuang dalam kitabnya *Al-Ahkamu Al-sulthaniyyah* bahwa ruang lingkup fiqh siyasah ada lima, sebagai berikut:⁵⁴

- f. *Siyasah Dusturiyyah* (Peraturan perundang-undangan)
- g. *Siyasah Maliyyah* (ekonomi dan moneter)
- h. *Siyasah Qadha'riyyah* (peradilan)
- i. *Siyasah Harbiyyah* (Hukum perang)
- j. *Siyasah 'Idriyyah* (administrasi Negara)

Berbicara tentang *Siyasah Dusturiyyah* maka akan membahas sebuah dasar Negara atau disebut dengan istilah Konstitusi, didalam Sejarah ketatanegaraan Islam mencatat bahwa Konstitusi tertulis pertama kali adalah Piagam Madinah yang diundangkan oleh Nabi Muhammad Saw, yang pada pokoknya mengatur kehidupan hubungan antar komunitas Negara Madinah yang heterogen, seperti kaum Muhajirin (Penduduk Mekah) dan Kaum Anshar (Penduduk Madinah) serta kaum kelompok paganis lainnyayang belum masuk islam namum ikut serta untuk tunduk kepada Nabi. Isi Piagam Madinah ialah membentuk suatu masyarakat yang harmonis, mengatur sebuah umat dan menegakkan pemerintahan atas dasar persamaan hak dengan hubungan yang dilandasi bertetangga baik, saling

⁵⁴ Ali Bin Muhammad Al-Mawardi, *Al-Ahkam Al-Sulthaniyah Wa Al-Wilayat Al-Diniyah* (Bairut: Dar Al-Kutub Al-Alamiyyah, 2006), hal. 4.

membantu dalam menghadapi musuh bersama, membela orang yang teraniaya, saling menasehati dan menghormati kebebasan menjalankan agama.

Sejarah mencatat bahwa ketatanegaraan sejarah Islam dalam memimpin pemerintahan terdiri atas beberapa periode, periode pertama adalah masa Nabi Muhammad Saw, selanjutnya diteruskan oleh sahabat Nabi dan yang terakhir adalah masa Dinasti. Dimasa Nabi Muhammad Saw Praktik kenegaraan baik dalam bidang eksekutif,legislasif, dan yudikatif bersifat tunggal yakni dipegang dan ditangani oleh Nabi Muhammad Saw.

Setelah Rasul Wafat, tambuk kepemimpinannya dilanjutkan oleh sahabatnya yakni Abu Bakar , Abu bakar didalam kepemimpinannya tidak menyebutkan dirinya khalifah Tuhan melainkan Khalifah Rasulullah. Sebab ia menggantikan Rasulullah dalam kapasitasnya sebagai pemimpin Politik dan Keagamaan.Namun tidak menggantikan posisi beliau sebagai Rasul. Namun daripada iu setelah Umar memerintah gelar Khalifah diganti menjadi *Amir al-mu'minin* sebab Abu bakar dan Umar tidak merasa diri mereka mutlak benar sehingga diperlukan control sosial oleh masyarakat dalam memimpin. Dalam Islam pemimpin mempunyai istilah yang disebut *Umara atau ulil amri* yang mana kata itu adalah satu akar dengan kata amir. *Ulil Amri* adalah Pemimpin tertinggi dalam masyarakat Islam. Dimana Kata Amir pernah digunakan Umar ketika memimpin umat islam menggantikan Abu Bakar.

Adapun ayat Al-Quran yang bercerita mengenai Pemimpin terdapat dalam QS An-Nisa: 59 yang bunyinya:

يَا أَيُّهَا الَّذِينَ ءَامَنُوا أَطِيعُوا اللَّهَ وَأَطِيعُوا الرَّسُولَ وَأُولَى الْأَمْرِ مِنْكُمْ فَإِنْ تَنَزَعْتُمْ فِي شَيْءٍ فَرُدُّوهُ إِلَى اللَّهِ وَالرَّسُولِ إِنْ كُنْتُمْ تُؤْمِنُونَ بِاللَّهِ وَالْيَوْمِ ءَآخِرِ ۚ ذَٰلِكَ خَيْرٌ وَأَحْسَنُ تَأْوِيلًا

Artinya: “Hai orang-orang yang beriman, taatilah Allah dan taatilah Rasul (Nya), dan ulil amri di antara kamu. Kemudian jika kamu berlainan pendapat tentang sesuatu, maka kembalikanlah ia kepada Allah (Al Quran) dan Rasul (sunnahnya), jika kamu benar-benar beriman kepada Allah dan hari kemudian. Yang demikian itu lebih baik akibatnya”

Ulil Amri atau pejabat adalah orang yang mendapat amanah untuk mengurus urusan orang lain. Maka dari itu pemimpin adalah orang yang mendapat amanah untuk mengurus kepentingan rakyat. Kemudian dalam islam pemimpin juga disebut sebagai imamah (al-Imamah=kepemimpinan) seseorang yang diangkat menjadi Pemimpin disebut imam, hal ini sesuai dengan QS Al-Baqarah:124

وَإِذِ ابْتَلَىٰ إِبْرَاهِيمَ رَبُّهُ بِكَلِمَاتٍ فَأَتَمَّهُنَّ ۖ قَالَ إِنِّي جَاعِلُكَ لِلنَّاسِ إِمَامًا ۖ قَالَ وَمِنْ ذُرِّيَّتِي ۖ قَالَ لَا يَنَالُ عَهْدِي الظَّالِمِينَ

Artinya: “Dan (ingatlah), ketika Ibrahim diuji Tuhannya dengan beberapa kalimat, lalu dia melaksanakannya dengan sempurna. Dia (Allah) berfirman, “Sesungguhnya Aku menjadikan engkau sebagai pemimpin bagi seluruh manusia.” Dia (Ibrahim) berkata, “Dan (juga) dari anak cucuku?” Allah berfirman, “(Benar, tetapi) janji-Ku tidak berlaku bagi orang-orang zalim.”

Kata Amir tidak ditemukan di dalam Al-Quran meskipun kata Amara banyak disebut Al-Quran, yang mengarah kepada Pemimpin adalah kata Ulil Amri

meskipun para ulama berbeda pendapat tentang arti *Ulil Amri*. Ada yang menafsirkan dengan kepala Negara, pemerintah, ulama bahkan orang-orang syi'ah mengartikan *Ulil Amri* dengan imam-imam mereka yang maksum. Yang lebih mendekati kepada makna *Ulil Amri* dari sisi *Fiqh Siyasah* adalah *Ahlul halli wal aqdi*. Tetapi kata *Amir* digunakan juga di dalam hadis dan dikenal juga di kalangan para Sahabat.

Rasyid Ridha menjelaskan, di kalangan umat harus ada orang-orang yang memiliki kearifan dan kecerdasan didalam mengatur kemaslahatan Masyarakat, serta mampu menyelesaikan masalah-masalah pertahanan dan ketahanan, serta masalah kemasyarakatan dan politik. Itulah yang disebut Ahlu Syura atau Ahl al-hall wa al-aqd di dalam islam. Pengangkatan Khalifah tidaklah dibenarkan, kecuali apabila mereka itulah yang memilihnya dengan kerelaan.

Al-Mawardi, menyebut orang-orang yang memilih khalifah ini dengan *Ahlul ikhtiar* yang harus memenuhi tiga syarat:

- a) Keadilan yang memenuhi segala persyaratannya
- b) Memiliki ilmu pengetahuan tentang orang yang berhak menjadi imam dan persyaratan-persyaratannya
- c) Memiliki kecerdasan dan kearifan yang menyebabkan dia mampu memilih imam yang paling maslahat dan paling mampu serta paling tahu tentang kebijakan-kebijakan yang membawa kemaslahatan bagi umat.⁵⁵

Apabila dikaitkan dengan Fiqh Siyasah, Sifat Netralitas Aparatur Sipil Negara di Kabupaten Labuhan Batu Selatan pada Pilkada 2020, Aparatur Sipil Negara yang mengikuti perintah atasannya untuk memilih Pasangan Calon sudah

⁵⁵ H.A, Dzazuli, *Fiqh Siyasah Implementasi KemaslahatannUmat dalam Rambu-rambu Syariah*, (Jakarta: Kencana,2003), Hal.76.

tidak sejalan dengan pandangan Fiqh Siyasah, hal tersebut dikarenakan seorang Aparatur Sipil Negara harus berkewajiban metaati atasannya atau pemimpin mereka. Maka dari itu jelas dimaksud bahwa Pemimpin boleh memerintahkan bawahannya apabila dengan hal-hal yang wajib, mustahab (yang disukai syara') hal hal yang mubah (boleh dilakukan menurut syara).

Kemudian apabila merujuk dengan teks-teks agama terdahulu dan dikaitkan dengan sikap Netralitas di Kabupaten Labuhan Batu Selatan pada Pilkada 2020, Oknum ASN yang mengikuti perintah atasannya untuk memihak salah satu paslon sudah tidak sejalan dengan pandangan Islam, hal ini disebabkan karena dalam pandangan Islam ASN adalah sebagai bawahan memang berkewajibab untuk mentaati pemimpin mereka, tetapi sesuai dengan syariat Allah SWT, diterapkan dan keadilan ditegakkan dalam kehidupan masyarakat, tidak menentang Allah dan tidak pula mengajak rakyat melakukan maksiat terhadap Allah SWT. Dengan demikian jelas bagi kita, bahwa hanya boleh bagi pemimpin memerintahkan bawahan hal-hal yang wajib, *Mustahab* (yang disukai syara), hal-hal yang *mubah* (Boleh dilakukan menurut syara) serta masalah-masalah ijthadiyah ketika tidak ditemukan nashnya dari Al-Quran maupun Sunnah Nabi atau pemahaman nash yang memungkinkan adanya pentakwilan.

Kemudian jika dikaitkan dengan praktek pemilu sebagai pemilihan pemimpin, khususnya yang dipraktekkan di Indonesia. Sebagian ulama menyatakan bahwa pemilu adalah salah satu, bukan satu-satunya cara (*uslûb*), yang bisa digunakan untuk memilih para wakil rakyat atau untuk memilih penguasa. Didalam hal ini lebih lanjut peneliti mengkaitkan dengan QS Al-Maidah:8:

يَا أَيُّهَا الَّذِينَ آمَنُوا كُونُوا قَوَّامِينَ لِلَّهِ شُهَدَاءَ بِالْقِسْطِ وَلَا يَجْرِمَنَّكُمْ شَنَاٰنُ قَوْمٍ عَلَىٰ أَلَّا تَعْدِلُوا ۖ إِعْدِلُوا هُوَ أَقْرَبُ لِلتَّقْوَىٰ وَاتَّقُوا اللَّهَ ۚ إِنَّ اللَّهَ خَبِيرٌ بِمَا تَعْمَلُونَ

Artinya: *“Wahai orang-orang yang beriman! Jadilah kamu sebagai penegak keadilan karena Allah (ketika) menjadi saksi dengan adil. Dan janganlah kebencianmu terhadap suatu kaum mendorong kamu untuk berlaku tidak adil. Berlaku adillah. Karena (adil) itu lebih dekat kepada takwa. Dan bertakwalah kepada Allah, sungguh, Allah Maha Mengetahui terhadap apa yang kamu kerjakan.”*

Muhammad jadilah kalian orang-orang yang selalu menegakkan kebenaran, dengan mengharapkan wajah Allah, lagi menjadi saksi-saksi yang adil. Dan janganlah kebencian terhadap suatu kaum menyeret kalian untuk tidak berlaku adil. Berlakulah adil di hadapan musuh-musuh dan orang-orang yang tercinta seacara seimbang, karena berlaku adil itu lebih dekat kepada takut kepada Allah, dan hindarilah untuk berlaku curang.

Sesungguhnya Pemimpin adalah orang yang harus memberikan contoh yang baik, yang bisa berlaku adil dan tidak memihak kepada siapapun itu. Pemimpin adalah orang yang harus bisa mengesampingkan kepentingan pribadinya, yang bisa mentaati, mengayomi rakyatnya untuk mencapai kemaslahatan rakyatnya. Sebagaimana Nabi bersabda, *“Barang siapa yang diberi kekuasaan oleh Allah untuk memimpin rakyat, lalu tidak menasehati mereka, maka Allah mengharamkannya masuk surge”*(HR Bukhari)

Sehingga ditarik kesimpulannya, pemimpin adalah orang yang menjadi perwakilan untuk menyampaikan aspirasi rakyat yang harus menjalan kan kewajibannya dan bisa mengesampingkan kepentingan pribadinya, bisa

mengayomi, bisa melindungi, bisa menjalankan seluruh tugasnya dan bisa mempertanggung jawabkan segala sesuatunya untuk mencapai kemaslahatan orang banyak.

Allah SWT, telah menurunkan syariat untuk mengatur kehidupan umat manusia (rakyat), sehingga diterima atau tidaknya pertanggungjawaban tersebut ditentukan dengan syariat. Apabila sesuai dengan syariat, maka akan diterima, sebaliknya apabila tidak sesuai maka akan ditolak, sebagaimana Sabda Nabi Saw. bahwa siapa saja yang melakukan amal perbuatan yang tidak sesuai dengan tuntutan syariat maka perbuatan itu akan tertolak. (HR. Muslim).

Begitu juga dalam pelaksanaan Sifat Netralitas Aparatur Sipil Negara di Kabupaten Labuhan Batu Selatan, harus dilihat apakah sudah sesuai dengan syariat atau belum.

BAB V

PENUTUP

A. Kesimpulan

Dari penjelasan bab-bab sebelumnya maka dapat disimpulkan bahwasanya sebagai berikut:

Undang Undang Nomor 5 Tahun 2014 Tentang Aparatur Sipil Negara (ASN)

1. Netralitas Aparatur Sipil Negara sebagaimana tertuang dalam Undang-undang No 5 Tahun 2014 tentang Aparatur Sipil Negara pasal 2 huruf f, menyebutkan bahwa “Asas penyelenggaraan kebijakan dan manajemen Aparatur Sipil Negara adalah Netralitas”. Dan pasal lain adalah Pasal 71 UU No.1/2015 yang menyebutkan bahwa Pejabat Negara, Pejabat Aparatur Sipil Negara, dan Kepala Desa atau sebutan lain/ Lurah dilarang membuat keputusan atau tindakan yang menguntungkan atau merugikan salah satu calon selama kampanye.
2. Pelaksanaan Pilkada 2020 di Kabupaten Labuhan Batu Selatan berjalan dengan baik, sejauh itu pelanggaran Aparatur Sipil Negara yang terjadi hanya terdapat di Kecamatan Kampung Rakyat khususnya dilakukan Camat Kampung Rakyat.
3. Berdasarkan Tinjauan Fiqh Siyasah mengenai Netralitas ASN dalam Pilkada 2020, Pemimpin didalam Islam atau disebut *Ulil Amri* harus mempunyai Pertanggung jawaban terhadap masyarakat atau terhadap rakyatnya, sehingga bisa berlaku adil dan bisa mengatur sesuai dengan aturan yang ada. Pemimpin adalah perwakilan untuk mewakili aspirasi

rakyat, maka dari itu pemimpin harus bisa merangkul, mengayomi untuk mencapai kemaslahatan banyak orang.

B. Saran

Berdasarkan penjelasan dan pemaparan pada bab-bab sebelumnya, maka peneliti menyarankan sebagai berikut:

1. Ditujukan kepada Pejabat Pembina Kepegawaian yang mempunyai kewenangan untuk menetapkan pengangkatan, pemindahan, dan pemberhentian Pegawai Aparatur Sipil Negara dan Pembinaan Manajemen Aparatur Sipil Negara sesuai dengan ketentuan berdasarkan peraturan perundang-undang untuk menindak lanjuti Pelanggaran yang terdapat di dalam Aparatur Sipil Negara.
2. Ditujukan kepada Bawaslu Kabupaten Labuhan Batu Selatan agar mensosialisasikan dan memberikan arahan terhadap Netralitas Aparatur Sipil Negara agar tidak terlibat kedalam keberpihakan terutama menjelang Pemilu, Pemilukada.

DAFTAR PUSTAKA

A. Buku

- Abdul Wahab Khallaf, *Asl-Siyasah Al-Syari'ah*, (Tk. Darul Qalam, 1988)
- Ali Akbar Abaib Mas Rabbani Lubis, *Ilmu Hukum dalam sampul Siyasah Dusturiyyah* (Yogyakarta: Semesta Aksara, 2019)
- Ali Bin Muhammad Al-Mawardi, *Al-Ahkam Al-Sulthaniyah Wa Al-Wilayat Al-Diniyah* (Bairut: Dar Al-Kutub Al-Alamiyyah, 2006)
- Bambang Rudito dkk, *Aparatur Sipil Negara Pendukung Reformasi Birokrasi Edisi Pertama*, (Jakarta: Kencana, 2016)
- Djazuli A, *Edisi Revisi Fiqh Siyasah Implementasi Kemaslahatan Umat dalam Rambu-Rambu Syariah* (Jakarta: Kencana, 2003)
- Febri Endra, *Pengantar Metodologi Penelitian (Statistika Praktis)*, Malang: Zifatama Zawara, 2017)
- H.A, Djazuli, *Kaidah-kaidah fiqh; Kaidah-kaidah Hukum Islam Menyelesaikan Masalah-Masalah yang Praktis*, Cet-4 (Jakarta: Kencana, 2011)
- _____, *Fiqh Siyasah Implementasi KemaslahatannUmat dalam Rambu-rambu Syariah*, (Jakarta: Kencana, 2003).
- _____, *Fiqh Siyasah: Implementasi Kemaslahatan Umat dalam Rambu-rambu Syaria*, (Jakarta: Kencana, 2007)
- Hasby Ash Shiddieqy, *Pengantar siyasah syar'iyah* (Yogyakarta: Madah, t, tp.)
- Ibnu Tricahyono, *Reformasi Pemilihan umum Menuju Pemisahan Pemilihan Umum Nasional dan Lokal*, (Malang: In Trans Publishing, 2009)
- Imam Yazid, *Pengantar ilmu Fiqh dan usul fiqh* (Medan: Cv Manhaji)
- Juliansyah, *Metodologi Penelitian: Skripsi, Tesis, Disertasi, dan Karya Ilmiah*, (Jakarta: Kencana, 2017)
- Marbun, S.F dan M. Mahfud MD, *Pokok-pokok Hukum Administrasi Negara*, (Yogyakarta: Liberty, 1987)
- Miftah Thona, *Manajemen Kepegawaian Sipil di Indonesia Edisi Kedua*, (Jakarta: Kencana, 2016)
- Miftah, Thoha. *Manajemen Kepegawaian Sipil di Indonesia*, (Jakarta: Prenadamedia Group, 2014)

- Moh Mahfud MD, *Evaluasi Pemilukada dalam Perspektif Demokrasi dan Hukum. Dalam Demokrasi Lokal Evaluasi Pemilukada di Indonesia*, (Jakarta: Konstitusi Pers, 2012)
- Mokhsen, Nuraida. *FGD Sistem Pengawasan KASN Terhadap Pelaksanaan Asas Netralitas ASN*, Jakarta 21 Mei 2018
- Mokhsen, Nuraida. *FGD Sistem Pengawasan KASN Terhadap Pelaksanaan Asas Netralitas ASN*, (Jakarta:2008)
- Muh, Amin. La Ode 2013. *Netralitas Birokrat Pemerintahan pada Dinas Pendidikan Kota Makasar dalam pemilukada di kota makasar (pemilihan Walikota Makasar tahun 2008)*
- Muhadamm Labolo dan Teguh Ilham, *Partai Politik dan Sistem Pemilihan Umum di Indonesia*, (Jakarta: Rajawali Pers,2017)
- Muhammad Iqbal, *Fiqh Siyasah Kontekstualisasi Doktrin Politik Islam*, (Kencana: Prenadamedia Group, 2018)
- Muhammad Iqbal, Fiqh Siyasah Kontekstualisasi Doktrin Politik Islam* (Jakarta: Prenadamedia Grup, 2014)
- Mujar Ibnu Syarif Khamami Zana, *Fiqh Siyasah Doktrin dan Pemikiran Politik Islam* (Jakarta: Erlangga, 2008)
- N. Huda dan Nasef, *Penataan Demokrasi*
- Prasojo, Eko. *FGD Sistem Pengawasan KASN Terhadap Pelaksanaan Asas Netralitas ASN*, Jakarta 21 Mei 2018
- Putusan Mahkamah Konstitusi No. 11/PUU-VIII/2010.
- Sekretariat Jendral Dan Kepanitraan Mahkamah Konsitusi RI, *Undang-undang Dasar 1945* (Jakarta: Jala Permata Aksara, 2009)
- Sri Hartini, *Hukum Kepegawaian Di Indonesia*, (Jakarta: Sinar Grafika, 2008),
- Sudiman Dalim, *Politisasi Birokrasi Netralitas dan Mobilitas PNS dalam Pilkada*, (Jakarta:Titian Pena Abadi, 2010), hal.5
- Tengku Saiful Bahri Johan, *Hukum Tata Negara dan Hukum Administrasi Negara Dalam Tataran Reformasi Ketatanegaraan Indonesia*, (Yogyakarta: Cv Budi Utama, 2018)
- Wayan Suwendra, *Metodologi Penelitian Kualitatif dalam Ilmu Sosial, Pendidikan, Kebudayaan dan Keagamaan*, (Bandung : Nilacakra, 2018)

B. Internet

<http://rangerwhite09-artikel.blogspot.co.id/2010/04/kajian-fiqh-siyasah-tentang-konsep.html> diakses pada tanggal 11 Maret 2021 pukul 12:16

https://id.wikipedia.org/wiki/Badan_Pengawas_Pemilihan_Umum (26 juli 2021, 23.37)

<https://jdih.kemenkeu.go.id/fulltext/2014/5TAHUN2014UU.htm>
<https://labuhanbatuselatan.bawaslu.go.id/>

<https://www.bawaslu.go.id/id/profil/sejarah-pengawasan-pemilu>
 Huda dan Nasef, *Penataan Demokrasi*

C. Undang-undang Dan Peraturan Lainnya

Peraturan Pemerintah No. 11 Tahun 2017 Tentang Manajemen PNS

Peraturan Pemerintah Nomor 42 Tahun 2004 Tentang Pembinaan Korps dan Kode Etik PNS pasal 11 huruf c

Peraturan Pemerintah Nomor 53 Tahun 2004 pasal 4 Tentang Disiplin Pegawai Negeri Sipil

Peraturan Bupati Labuhanbatu Selatan No. 44 Tahun 2017

Undang-undang No 22 Tahun 2007 Tentang Penyelenggara Pemilihan Umum

Undang-undang No 7 Tahun 2017 Tentang Pemilihan Umum

Undang-undang No 10 Tahun 2016 Tentang Pemilihan Gubernur, Bupati, dan Walikota

Undang undang No 5 Tahun 2014 Tentang Aparatur Sipil Negara

UU No.08 Tahun 2015 Tentang Pemilihan Kepala Daerah

D. Jurnal

Sri Hartini, Penegakan Hukum Netralitas Pegawai Negeri Sipil (PNS), Jurnal Dinamika Hukum Vol. 9, No. 3 (2009) *Publisher; bahan ini diambil dari Watunglawar, Matias Neis Dalam Perwujudan Asas Netralitas Birokrasi Dalam UU Nomor 5 Tahun 2014 tentang ASN, Jember (2015)*

Hartini, Sri, et.al, *Kebijakan Netralitas Politik Pegawai Negeri Sipil dalam Pemilukada*, (Padjadjaran Jurnal Ilmu Hukum , Vol. 3, No.3, 2014)

Tedi Sudrajat, Agus Mulyo Karsona, “Menyoal makna Netralitas Pegawai Negeri Sipil dalam Undang-undang Nomor 5 Tahun 2014 tentang Aparatur Sipil Negara” *Jurnal Media Hukum*, Fakultas Hukum UMY

Sri Hartini, “Penegakan Hukum Netralitas Pegawai Negeri Sipil (PNS)” *Jurnal Dinamika Hukum* Vol. 9. No.3, September 2009

E. Lain-lain

Wawancara dengan Ayatullah Hasibuan, Divisi Penindakan dan Pelanggaran. Pada Tanggal 24 Mei 2021

LAMPIRAN



Peneliti Menyerahkan Surat Izin Penelitian Kepada Bawaslu Kabupaten Labuhanbatu Selatan



Wawancara Dengan Bapak Mahrizal, S.Ag Serta Staff Divisi Pelanggaran Dan Penindakan

9/24/21, 12:58 AM

<https://siselma.uinsu.ac.id/pengajuan/cetakaktif/MzM4NDQ=>

**KEMENTERIAN AGAMA REPUBLIK INDONESIA
UNIVERSITAS ISLAM NEGERI SUMATERA UTARA MEDAN
FAKULTAS SYARIAH DAN HUKUM
Jl. Williem Iskandar Pasar V Medan Estate 20371
Telp. (061) 6615683-6622925 Fax. 6615683**

Nomor : B.1282/FSH.I/PP.00.9/4/2021
Lampiran : -
Hal : Izin Riset

30 April 2021

Yth. Bapak/Ibu Kepala Bawaslu labusel

Assalamualaikum Wr. Wb.

Dengan Hormat, diberitahukan bahwa untuk mencapai gelar Sarjana Strata Satu (S1) bagi Mahasiswa Fakultas Syariah dan Hukum adalah menyusun Skripsi (Karya Ilmiah), kami tugaskan mahasiswa:

Nama	: Rizki Wahyuni
NIM	: 0203172095
Tempat/Tanggal Lahir	: Tanjung Medan, 16 Maret 1999
Program Studi	: Hukum Tata Negara (siyasah)
Semester	: VIII (Delapan)
Alamat	: Kelurahan TANJUNG MEDAN Kecamatan KAMPUNG RAKYAT

untuk hal dimaksud kami mohon memberikan Izin dan bantuannya terhadap pelaksanaan Riset di Bawaslu labusel, guna memperoleh informasi/keterangan dan data-data yang berhubungan dengan Skripsi (Karya Ilmiah) yang berjudul:

Tinjauan fiqh siyasah terhadap netralitas Aparatur Sipil Negara dalam pilkada 2020 (studi kasus desa tanjung medan kecamatan kampung rakyat kabupaten Labuhanbatu selatan)

Demikian kami sampaikan, atas bantuan dan kerjasamanya diucapkan terima kasih.

Medan, 30 April 2021
a.n. DEKAN
Wakil Dekan Bidang Akademik Dan
Kelembagaan



Digitally Signed

Dr. Sudirman Suparmin, Lc., MA
NIP. 197807012009121003

Tembusan:

- Dekan Fakultas Syariah dan Hukum UIN Sumatera Utara Medan

info : Silahkan scan QRCode diatas dan klik link yang muncul, untuk mengetahui keaslian surat

<https://siselma.uinsu.ac.id/pengajuan/cetakaktif/MzM4NDQ=>

1/1



JL. Lintas Sumatera-Simaninggir No.83-84, Kotapinang
Kabupaten Labuhanbatu Selatan, 21464, Tel : 0624-4970325
Email : set.labuhanbatuselatan@bawaslu.go.id

Kotapinang, 24 Mei 2021

Nomor : 0052/OT.00/K.SU-08/05/2021
Sifat : Penting
Lampiran : -
Hal : Pemberian Izin Riset

Kepada Yth :
Dekan Bidang Akademik Dan Kelembagaan
Universitas Islam Negeri Sumatera Utara
Fakultas Syari'ah Dan Hukum
Di
Medan

Sehubungan dengan Surat Dekan Bidang Akademik Dan Kelembagaan Universitas Islam Negeri Sumatera Utara Fakultas Syari'ah Dan Hukum Nomor : B.1282/FSH.I/PP.00.9/4/2021 tanggal 30 April 2021 perihal izin riset, dengan ini Bawaslu Kabupaten Labuhanbatu Selatan memberikan izin riset.

Demikian disampaikan atas perhatiannya diucapkan terimakasih.



RIWAYAT HIDUP



Penulis Lahir di Padang Bulan, Desa Tanjung Medan, Kecamatan Kampung Rakyat, Kabupaten Labuhan Batu Selatan pada Tanggal 16 Maret 1999, yang merupakan anak ketiga dari Lima Bersaudara. Yang merupakan anak dari pasangan Suami Istri, Ayahanda yang bernama Syahbir dan Ibunda yang bernama Laila Majnun.

Penulis menyelesaikan pendidikan tingkat SD di MIN Tanjung Medan pada tahun 2010, tingkat SLTP di Yayasan Pondok Pesantren Irsyadul Islamiyyah pada tahun 2014, tingkat SLTA di SMAN 1 Kampung Rakyat pada tahun 2017. Kemudian melanjutkan kuliah di Fakultas Syariah dan Hukum UIN Sumatera Utara Medan, Jurusan Hukum Tata Negara (Siyasah) mulai tahun 2017.